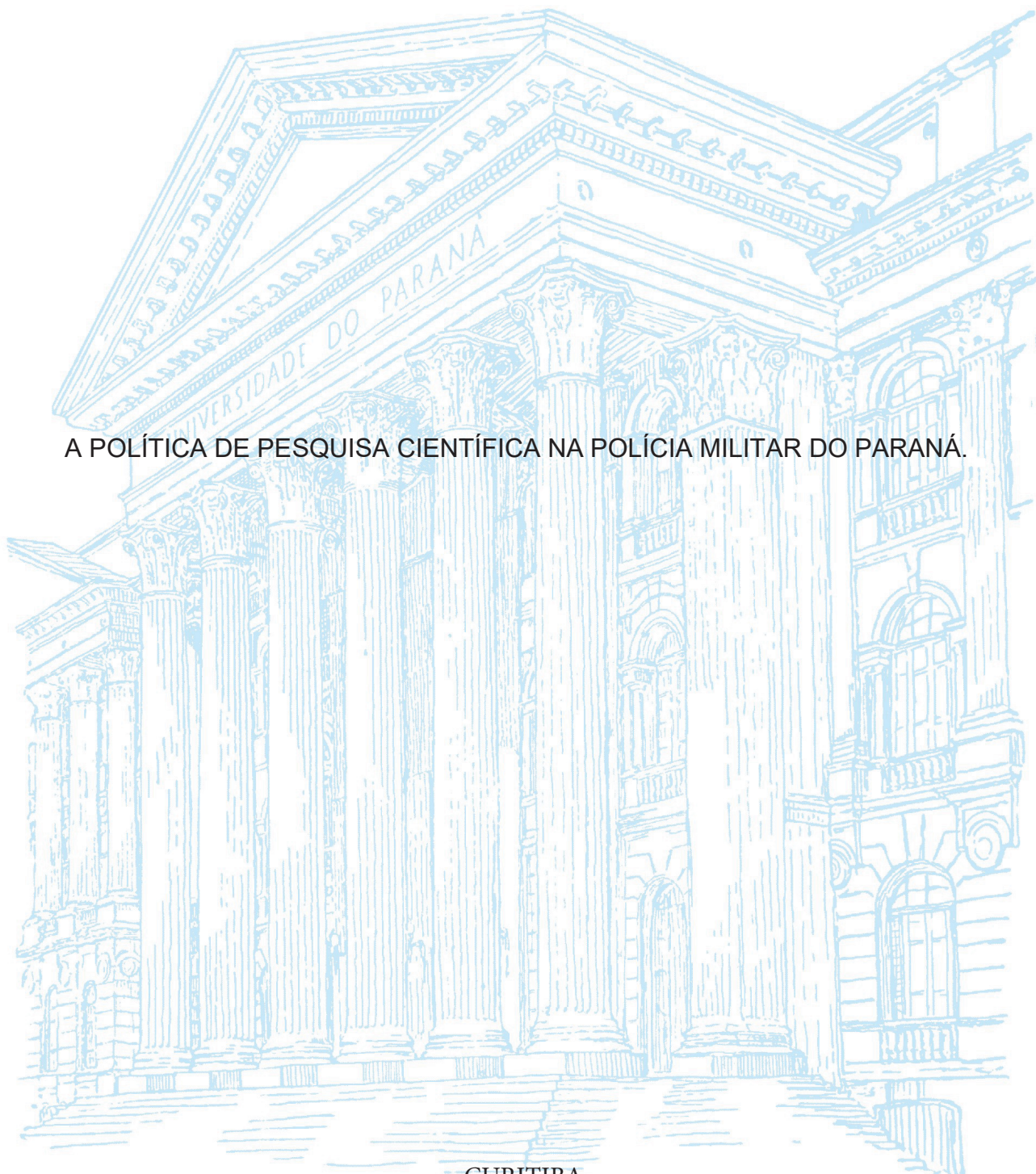


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

DIEGO DE OLIVEIRA NOGUEIRA

A POLÍTICA DE PESQUISA CIENTÍFICA NA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ.



CURITIBA

2018

DIEGO DE OLIVEIRA NOGUEIRA

A POLÍTICA DE PESQUISA CIENTÍFICA NA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ.

Tese submetida à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Vera Karam de Chueiri.

CURITIBA
2018

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS –
SIBI/UFPR COM DADOS FORNECIDOS PELO(A) AUTOR(A)
Bibliotecário: Eduardo Silveira – CRB 9/1921

Nogueira, Diego de Oliveira

A política de pesquisa científica na Polícia Militar do Paraná / Diego de
Oliveira Nogueira. - 2018.
106 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de
Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas
Públicas.

Orientadora: Vera Karam de Chueiri.

Defesa: Curitiba, 2018.

1. Pesquisa Científica. 2. Polícia Militar - Paraná. I. Universidade
Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de
Pós- Graduação em Políticas Públicas. II. Chueiri, Vera Karam de. III.
Título.

CDD 001.4098162

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Tese de Doutorado de **DIEGO DE OLIVEIRA NOGUEIRA**, intitulada: **A POLÍTICA DE PESQUISA CIENTÍFICA NA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ**, após terem inquirido o aluno e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de Doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 17 de Dezembro de 2018.



VERA KARAM DE CHUEIRI
Presidente da Banca Examinadora




GUILHERME BRENNER LUCCHESI
Avaliador Externo (UFPR)



JOSÉ RICARDO VARGAS DE FARIA
Avaliador Interno (UFPR)



RODRIGO SANCHEZ RIOS
Avaliador Externo (PUC/PR)



p/ RIVALDO CARVALHO ROLIM
Avaliador Externo (UEM)

AGRADECIMENTOS

Terminada mais uma etapa acadêmica, agradeço pela vida plena e pelos bons momentos de alegria ao lado dos amigos e família, lastros de minhas convicções e apoiadores incondicionais de certas utopias.

Ao Excelentíssimo Senhor Coronel Mauro Celso Monteiro, Diretor de Ensino e Pesquisa e Comandante da Academia Policial Militar do Guatupê, incentivador dos avanços acadêmicos e sempre de portas abertas para ouvir os mais inexperientes, aconselhando e iluminado os caminhos a serem trilhados.

Graças pelo Excelentíssimo Senhor Coronel Maurício Tortato pelo apoio em passagens desafiadoras da vida na caserna. Um norte de vida profissional e pessoal. Comandante-Geral de maio de 2015 a abril de 2018, implementou diversas reformas institucionais na organização, buscando a integridade da tropa e o aprimoramento nos serviços prestados ao cidadão.

Gostaria de agradecer o apoio dado pelo juiz titular da Vara da Justiça Militar Estadual, Doutor Davi Pinto de Almeida, pelo auxílio na construção deste projeto, facilitando os horários de estudo e pesquisa. Tive a honra de prestar meus serviços a este líder, primoroso pela justiça, dedicado ao serviço, cidadão exemplar e fraterno amigo.

Ao governado eleito do Estado, Carlos Roberto Massa Junior, exemplo de dedicação pública e referencial em gestão. Que seus caminhos sejam repletos de vitórias e acertos na condução da vida de todos os paranaenses nos anos de sua gestão.

Agradeço, ainda, a todo o quadro de professores do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, mas em especial à professora Doutora Vera Karam de Chueiri, primeira mulher Diretora da Faculdade de Direito da UFPR, pelas reflexões, ensinamentos, crença em um mundo mais democrático. Mulher símbolo de luta! Mas sempre serena e tolerante, acolhendo a todos, inclusive a mim.

Ao professor Doutor Rodrigo Sánchez Rios e a professora Doutora María José Cascante Matamoros pela oportunidade da visita à Costa Rica, país símbolo da democracia latino-americana e que propiciou grandes experiências para a vida acadêmica e profissional.

À dedicação dos profissionais de segurança pública que me receberam em seus países, não medindo esforços para bem ambientar este pesquisador. Agente Gardy L. Orona Cortés, da Oficina de Reforma da Polícia de Porto Rico (EUA), Oficial Ajudante Isaías Oliveira, da Oficina de Imprensa e Relações Públicas da Chefia de Polícia de Montevidéu (UY), e Eduardo Solano Solano, Vice-Ministro de Segurança Pública da Costa Rica.

Aos docentes que compõem no dia de hoje a banca avaliadora, pela atenção e valorosos apontamentos.

Aos colegas de turma, pela paciência e por compartilharem visões de vida, sorrisos, lágrimas, angústias e defesas.

À minha família, novamente, pela compreensão das escolhas assumidas e pelo amparo nas dificuldades da vida, rogando sempre por nossas vitórias.

Por fim, agradeço a todos os integrantes da Polícia Militar do Paraná, instituição honrada e com valores sólidos.

“A esperança tem duas filhas lindas, a indignação e a coragem; a indignação nos ensina a não aceitar as coisas como estão; a coragem, a mudá-las”.

Santo Agostinho

RESUMO

A cultura policial (valores, normas, perspectivas) revela, em regra, conservadorismo intelectual. Na tomada de decisões dos gestores, consideram-se frequentemente apenas elementos concretos. A inovação, pela experimentação ou pesquisa, suscita nestes espaços reações imediatas, que tendem a rejeição. O presente estudo visa analisar uma tentativa de mudança neste universo, que não deve ser encarado como monolítico, universal, nem tampouco imutável. Quando e como a pesquisa entra na agenda da organização Polícia Militar do Paraná (PMPR)? Quem são os protagonistas nos embates de ideias? Quais são os eventuais reflexos das mudanças legislativas e operativas que sedimentaram a pesquisa científica na corporação? (PMPR). São as perguntas que guiam o estudo. A alteração da Lei de Organização Básica da corporação (Lei Estadual 16.575/2010) é o marco de partida da análise. A então Diretoria de Ensino (dirigida exclusivamente por coronel do quadro combatente), órgão de direção do sistema de ensino, incorpora a responsabilidade pelo planejamento, coordenação, fiscalização e controle da pesquisa desenvolvida no âmbito da PMPR. É instituído pela referida lei um órgão de apoio à diretoria, o Centro de Pesquisa, que servirá de campo para a investigação. Outra norma que tem efeitos indiretos no fortalecimento da pesquisa na organização é a alteração da Lei de Promoção de Oficiais no ano de 2015. Ao contar pontos para promoção por merecimento pelos cursos de Mestrado e Doutorado há uma evidente elevação no número de pesquisadores na PMPR, devendo ser apresentado uma perspectiva sobre este fenômeno. A integração da Academia Policial Militar do Guatupê à UNESPAR, como unidade especial da universidade também reflete o interesse na sedimentação de um novo patamar ao processo de ensino e pesquisa. Para dissecar o que ensejou estas novas perspectivas, foram realizadas entrevistas com oficiais da corporação que participaram dos processos de alterações legislativas e operativas para tentar delinear a trajetória da construção e ascensão de ideias e percepções sobre a “questão da pesquisa” como política na agenda da corporação (rastreamento de processo). A coleta de dados no Centro de Pesquisa poderá constatar quais são os avanços conquistados e eventualmente identificar linhas de pesquisas sedimentadas na organização. As perspectivas teóricas escolhidas foram o institucionalismo (sociológico, para explicar a dificuldade de reforma; e discursivo, desenvolvido pelos atores no processo de geração, deliberação e legitimação de ideias que oportunizaram a mudança) e o modelo de múltiplos fluxos no processo de definição de agenda. A metodologia utilizada prioriza a pesquisa documental, entrevista com os atores, e bibliográfica.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Inovação. Desenvolvimento. Pesquisa. Cultural Policial. Polícia Militar.

ABSTRACT

Police culture (values, norms, perspectives) reveals, as a rule, intellectual conservatism. In the decision-making of managers, often only concrete elements are considered. Innovation, by experimentation or research, provokes in these spaces immediate reactions, which are tend to be reject. The present study aims to analyze an attempt to change in this universe, which should not be seen as monolithic, universal, or immutable. When and how does the research enter the agenda of the Military Police of Paraná (PMPR)? Who are the protagonists in the clashes of ideas? What are the possible reflections of the legislative and operational changes that have cemented scientific research in the corporation?. These are the questions that guide the study. The change in the corporation's Basic Organization Law (State Law 16,575 / 2010) is the starting point of analysis. The Board of Directors of Education (directed exclusively by the combatant colonel), the governing body of the education system, incorporates the responsibility for planning, coordinating, supervising and controlling the research developed within the scope of the PMPR. This law establishes a support body for the board of directors, the Research Center, which will serve as a field for research. Another rule that has indirect effects in the strengthening of the research in the organization is the amendment of the Law of Promotion of Officers in the year of 2015. When counting points for promotion by merit through Masters and Doctoral degrees there is an evident increase in the number of researchers in the PMPR, a perspective on this phenomenon should be presented. The integration of Guatupê Military Police Academy with UNESPAR as a special unit of the university also reflects the interest in sedimentation of a new level to the teaching and research process. To dissect what brought about these new perspectives, interviews were conducted with officers of the corporation who have participated in the processes of legislative and operational changes to try to outline the trajectory of the construction and rise of ideas and perceptions about the "research question" as a policy on the agenda of corporation (process tracking). The data collection in the Research Center will be able to verify what advances have been achieved and possibly identify lines of research established in the organization. The theoretical perspectives chosen were institutional (sociological, to explain the difficulty of reform, and discursive, developed by the actors in the process of generation, deliberation and legitimation of ideas that made the change possible) and the model of multiple flows in the process of agenda setting. The methodology used prioritizes the documentary research, interview with the actors, and bibliographic research.

Keywords: Public Policies. Innovation. Development. Search. Cultural Police. Military police.

SIGLAS

AEN - AGÊNCIA ESTADUAL DE NOTÍCIA

APMG - ACADEMIA POLICIAL MILITAR DO GUATUPÊ

ASSOFEPAR - ASSOCIAÇÃO DOS OFICIAIS DA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ

CAO - CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS

CFO - CURSO DE FORMAÇÃO DE OFICIAIS

CAPES - COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR

CPO - COMISSÃO DE PROMOÇÃO DE OFICIAIS

CSP - CURSO SUPERIOR DE POLÍCIA

DEPEN - DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO

FBSP - FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA

PC - POLÍCIA CIVIL

PCC - PRIMEIRO COMANDO DA CAPITAL

PMPR - POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ

UNESPAR - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PARANÁ

SESP - SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

SETI - SECRETARIA DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR

ODS - OBJETIVOS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

OECD - ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

UNODC - UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. REFERENCIAIS TEÓRICOS.....	16
1.1 Neoinstitucionalismo.....	16
1.2 Organizações Policiais.....	22
1.3 O Campo das Políticas Públicas.....	28
1.4 Ciclo de Políticas Públicas.....	32
1.5 Modelo dos Múltiplos Fluxos.....	34
2. REVISITANDO CONCEITOS QUE ORBITAM A MUDANÇA NA PMPR.....	39
2.1 Pesquisa e Inovação.....	40
2.2 Desenvolvimento.....	44
2.3 Instituição e Organização.....	49
3. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PESQUISA NA PMPR.....	51
3.1 A Lei de Organização da PMPR.....	52
3.2 A integração da APMG à UNESPAR.....	60
3.3 O fomento à formação de mestres e doutores.....	64
3. 4. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação.....	65
4. QUEM PESQUISA E O QUE SE PESQUISA.....	71
4.1 Mestres e Doutores (até junho de 2018)	71
4.2 Linhas de Pesquisa identificadas (até 2018)	74
5. REGISTROS DE INTERCÂMBIOS DO DISCENTE.....	79
5.1 Chefia da Polícia de Montevideu – regime jurídico dos policiais.....	80
5.2 Porto Rico e sua Oficina de Reforma Policial.....	82
5.3 Entrevista ao Vice-ministro de Segurança de Costa Rica.....	86
CONCLUSÕES	92

REFERÊNCIAS.....	95
APÊNDICES.....	102

INTRODUÇÃO

Esta tese consiste em estudo de caso da institucionalização da política de pesquisa na Polícia Militar do Paraná entre os anos 2010 a 2018. Tentará se expor as resistências às mudanças institucionais, e como elas foram enfrentadas, por meio do discurso e proposição de ideias na arena organizacional e fora dela. A análise tentará expor, ainda, quais foram os limites às mudanças, e como elas se processaram nas interações entre atores e instituições.

Nossa reflexão sobre as dificuldades de reformas institucionais inicia no mestrado, subsidiado pelo referencial neoinstitucionalista sociológico. Naquela oportunidade, a pesquisa tratou sobre o protagonismo dos atores internos como articuladores de persistência das normas, enfatizando o agente externo como fator modernizador, de criação e mudança institucional. Uma questão fundamental, entretanto, não foi refletida naquele momento. O ator que debate dentro da arena institucional (com regras já postas) pode ser o promotor de mudanças? Como se processam estas mudanças? Quais os limites destas mudanças? A que custos?

Pensar o tema mudança institucional compreende um triplo exercício. O primeiro diz respeito ao estabelecimento de um referencial, ou parâmetro, contra o qual se possa contrastar os fatos e identificar avanço, estagnação ou retrocesso. Isso é, trata-se de estabelecer um sentido para a mudança. O segundo aspecto é o de estabelecer as ferramentas analíticas com as quais se realizará o diagnóstico. O terceiro trata de lidar com problemas concretos que apresentem oportunidades para aplicação do ferramental teórico escolhido. A pesquisa tenta trilhar por estes caminhos, apresentando os reflexos de determinadas ideias na mudança institucional.

As mudanças na administração pública, que afetem estruturas e procedimentos, em especial na área policial, são, em regra, lentas e graduais. O fomento da pesquisa na Polícia Militar do Paraná, com a implementação de diversos mecanismos de promoção, é uma ocorrência, portanto, que merece estudo e reflexão, principalmente pelo valor simbólico que traz consigo. O estudo pretende demonstrar que a inserção desta ideia na agenda é produto da conjunção de elementos (definição de problemas, geração de alternativas, e dinâmica política) possibilitada por fatores institucionais e pela ação individual de empreendedores

(*policy entrepreneur*). Tentar emoldurar este quadro complexo nos parece uma boa missão.

É certo que a institucionalização da pesquisa atua como um evento amenizador do insulamento burocrático¹ da corporação, auxiliando no contato dos atores com as universidades, arenas acadêmicas, fóruns de discussões variados, interdisciplinares, locais onde o contato com ideias antagônicas (coalizões de atores) e a participação social se faz presente. Fato é que a pesquisa não foi bandeira dos dirigentes da organização até o ano de 2010².

A hipótese central consiste na ideia de que esta mudança institucional entrou na agenda por decisão deliberada de determinados Comandantes-Gerais, encampada pelo oficialato do Estado-Maior, comunicando a proposta de forma a facilitar o diálogo da corporação com atores e organizações externas, em momentos políticos propícios, visando, estrategicamente, seu fortalecimento através do profissionalismo da classe. A dinâmica das ideias, a produção simbólica, e o processo de argumentação são centrais para o entendimento da mudança.

Embora aparentemente a mudança tenha se operado no domínio privilegiado da retórica e da ação simbólica, há também alguns resultados concretos e verificáveis que nos instigam. Para além da questão política da formação da agenda, importante refletir sobre a modernização de procedimentos e suas repercussões na organização militar.

Após a institucionalização da pesquisa no âmbito da organização militar por meio da legislação, é importante que se indique alguns dos resultados da política. A Diretoria de Ensino (local de lotação deste oficial até o ano de 2011), por exemplo, passou a agregar a competência de planejamento, coordenação, fiscalização e controle da pesquisa desenvolvida no âmbito da PMPR, passando a chamar Diretoria de Ensino e Pesquisa. Dentro de sua estrutura organizacional é criado o

¹ Existem quatro padrões institucionalizados de relações que estruturam os laços entre a sociedade e o Estado brasileiro desde o primeiro Governo Vargas: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. No insulamento, protege-se o núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias, reduzindo-se o escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. (Nunes, 1997, p.54). O institucionalismo burocrático, traduzido em tecnoburocracia estatal, é, portanto, caracterizado pelo alto grau de independência da burocracia em relação ao controle social, e perde legitimidade com a democracia e os avanços da administração política gerencial, voltada a resultados (BREISSER-PEREIRA, 1996).

² A estrutura burocrática implica a concentração de poder nas mãos no chefe, sendo que toda burocracia tenta conservar em segredo os seus conhecimentos e propósitos, buscando acrescentar superioridade aos profissionalmente informados (WEBER).

Centro de Pesquisa. No âmbito operacional, os cursos de formação e aperfeiçoamento passam a ofertar em seus currículos a disciplina de Metodologia da Pesquisa, com necessária entrega de trabalho final de conclusão de curso avaliado por banca. Importantes e inequívocos eventos modernizadores.

A partir do modelo de *agenda-setting*, tentará se compreender como a questão “pesquisa” ascende à agenda, e apontar alguns de seus reflexos após consolidada a mudança. No primeiro capítulo serão apresentadas as bases teóricas que guiam o estudo. O institucionalismo sociológico, que indica a dificuldade de mudança pelo determinismo cultural, e o discursivo, como nova perspectiva, que pressupõe que a mudança ou continuidade depende das ideias e das interações discursivas no interior das próprias instituições (SCHIMIDT, 2011). A ideia de *agenda-setting* e a discussão de um modelo teórico de formação de agenda contribuem com o trabalho de investigar o processo de formulação da política.

No segundo capítulo são apresentados alguns conceitos necessários para o debate. A corporação já realizava estudos quantitativos e qualitativos, por meio de sua seção de planejamento (P/3), mas a pesquisa, como inovação, voltada ao desenvolvimento, com um centro próprio para as discussões científicas ocorre apenas em 2010, com a nova Lei de Organização.

Já no terceiro capítulo, a ênfase é no processo pelo qual os dirigentes da corporação reconhecem e definem como problema a necessidade de institucionalizar a pesquisa, e quais são as ideias e debates que ocorrem na arena organizacional e as resistências a elas. Visa, também, explicitar as decisões consolidadas, como a criação do Centro de Pesquisa (após a alteração da LOB), o incentivo à realização de cursos de Mestrado e Doutorado pelo oficialato, e a vinculação da Academia Policial à autarquia de regime especial Unespar. No quarto capítulo serão, ainda, apontados alguns reflexos destas medidas, com a finalidade de incitar futuras pesquisas de avaliação da política. Serão expostas, ainda, de forma simbólica, as experiências do pesquisador em intercâmbios curtos realizados, com a possibilidade de visita a instituições policiais latino-americanas, ilustrando a importância no processo de inovação. Nas conclusões, serão apresentados os resultados alcançados após estas análises.

O que se espera é contribuir para o aprofundamento das reflexões sobre mudanças institucionais e, em específico, emoldurar os caminhos percorridos pela institucionalização da pesquisa na Polícia Militar do Paraná.

Para isto se realizará de forma exploratória o mapeamento da gênese e o percurso da institucionalização da pesquisa na Polícia Militar do Paraná, desde o processo de alteração da Lei de Organização Básica, até os primeiros passos da sua implementação, expondo e explorando os conflitos que emergiram desse processo. É essencial para a análise identificar os principais atores responsáveis por esse processo e que protagonizaram eventuais situações de embate, além de apontar suas estratégias de ação no processo de negociação pela colocação da política pública na agenda governamental.

Para cumprir com os objetivos apresentados, contribuirão os seguintes procedimentos exploratórios: 1) análise de documentação referente à institucionalização da pesquisa por meio de normas (leis, decretos, portarias, etc.) e relatos de mídia; 2) realização de uma série de entrevistas com os principais atores envolvidos nas discussões, dando ênfase ao processo decisório dos comandantes-gerais que idealizaram as propostas legislativas e alterações de procedimentos; 3) identificação de implementação da pesquisa, em especial com aporte de recursos (humanos, financeiros, etc.) destinados ao Centro de Pesquisa e Pós-graduação.

1. REFERENCIAIS TEÓRICOS

1.1 Neoinstitucionalismo

A vertente teórica neoinstitucionalista será utilizada na análise do processo de institucionalização da pesquisa na organização Polícia Militar do Paraná (como se operou a mudança e quais as ideias que rebateram as resistências ao que era novo). Corrente que surgiu como síntese epistemológica e metodológica, em oposição ao antigo institucionalismo³, tem como principal marca a volta das instituições ao centro da investigação política, mas incorporando métodos mais rigorosos de análise, bem como a atenção ao comportamento dos indivíduos (PERES, 2008). Corrente multidisciplinar, possui origens na sociologia, ciência política e economia (THÉRET, 2003), distinguindo-se tradicionalmente em três escolas de pensamento: histórico, sociológico e da escolha racional (HALL e TAYLOR, 2003).

Os teóricos da escolha racional entendem que o comportamento é determinado por um cálculo estratégico influenciado pelas expectativas sobre o comportamento dos demais atores. As instituições fornecem as informações sobre os comportamentos esperados dos envolvidos (HALL e TAYLOR, 2003). Já os institucionalistas históricos ao tratarem das questões de poder e interesses, dão ênfase às influências históricas e às peculiaridades do destino (IMMERGUT, 1998). As decisões dos agentes, nesta abordagem são resultado da articulação entre cálculo e cultura (THÉRET, 2003). O comportamento não é unicamente estratégico, mas limitado pela contingência histórica em que vive o indivíduo (as instituições regulam conflitos de interesse).

O neoinstitucionalismo sociológico compreende as instituições de forma mais abrangente que as demais, se opondo ao exclusivismo da racionalidade instrumental e tomando as instituições como coordenadora dos processos, e não apenas como reguladoras de conflitos (THÉRET, 2003). Assevera que os

³ O “velho” institucionalismo da Ciência Política se caracterizava pela ênfase em “comparações estatísticas de estruturas institucionais e jurídicas em diferentes países e estados norte-americanos” (MARQUES, 1997, p. 75). A ancestralidade do neoinstitucionalismo é situada muito mais em autores como Alexis de Tocqueville, Karl Marx, Max Weber e Karl Polanyi, do que no antigo institucionalismo, rejeitando modelos de análise estáticos, de inspiração behaviorista, presentes e hegemônicos no cenário acadêmico e intelectual norte-americano até a década de 1970.

procedimentos, regras e normas características das instituições modernas não são simplesmente um modo de ação mais eficiente em relação à funcionalidade delas, mas, sim, práticas culturais equivalentes aos rituais e cerimônias peculiares de várias sociedades (HALL e TAYLOR, 2003).

As instituições têm, para este enfoque da corrente, portanto, um significado muito mais amplo, compreendendo “os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem ‘padrões de significação’ que guiam a ação humana”. A consequência conceitual dessa interpretação é que a oposição entre “instituições” e “cultura” desaparece. No seu lugar, as instituições passariam a corresponder à própria cultura (HALL e TAYLOR, 2003).

Não se nega a importância das motivações dos atores individuais no contexto da política, mas se firma que as instituições políticas são importantes durante todo o processo. As arenas instituídas, com seus procedimentos e estruturas de operação-padrão definem e defendem posições de forças sociais contraditórias. As instituições são atores políticos em si, tomadores de decisão, e não simples espelhos de forças sociais (MARCH e OLSEN, 2008, p. 127). Elas afetam os desempenhos das organizações, moldando as expectativas e os comportamentos e as interações de todos os atores nas tomadas de decisão.

As instituições moldam as preferências e os significados por meio de uma combinação de educação, doutrinação e experiências, afetando na distribuição dos recursos, o que por sua vez afeta o poder dos atores, afetando, conseqüentemente, num quadro cíclico, as instituições. A ocupação de um determinado cargo dentro da instituição provê direitos de participação e altera a distribuição de poder e de acesso, bem como as alternativas dos líderes são definidas pelas estruturas já existentes. “Os resultados do processo político modificam as reputações de poder, as quais, por sua vez, modificam os resultados políticos” (MARCH e OLSEN, 2008, p. 128).

Neste cenário, diante de um problema há alternativas viáveis do ponto de vista concreto, mas que são excluídas da agenda, antes que o processo político se inicie, em virtude de leis, contratos ou regras usuais que a deslegitimam (BACHRACH e BARATZ, 1962). Qualquer mudança revolucionária é perseguida pelos burocratas, visando a manutenção do *status quo* (MARCH e OLSEN, 2008, p. 128).

Como assevera Mary Douglas, “o fato é que as opiniões morais são preparadas pelas instituições sociais” (DOUGLAS, 1998, p. 140). O indivíduo não escolhe uma postura moral ou seus julgamentos a partir de uma base unicamente racional individual, eles são preparados em nossas próprias instituições sociais. Assim, como assevera a autora, a questão é que não temos como comparar valores, mas apenas podemos descrevê-los. Jamais podemos afirmar, por exemplo, que a justiça requer a igualdade, defende a propriedade privada, censura a escravidão, ou persegue determinada ordem preestabelecida. “Reduzimos todos os julgamentos morais a expressões das diferentes sociedades” (DOUGLAS, 1998, p. 140).

Importante inferir que os indivíduos passam a pensar da mesma forma, quando “internalizam a concepção de ordem social e passam a sacralizá-la. O caráter do sagrado é ser perigoso e estar exposto ao perigo, convocando todo bom cidadão a defender seus baluartes” (DOUGLAS, 1998, p. 23). O universo simbólico compartilhado e as classificações da natureza incorporam os princípios de autoridade e coordenação. Em um sistema como esse, problemas de legitimidade são resolvidos porque os indivíduos carregam a ordem social no seu íntimo onde quer que vão, projetando-a na natureza. A memória pública é o sistema de armazenamento da ordem social. O indivíduo recorre a um conjunto exaustivo de categorias públicas nas quais as operações lógicas são executadas, ilustrando um princípio de coerência, poupando energia cognitiva (DOUGLAS, 1998, p. 82-3).

As instituições agem, portanto, na redução da entropia, mas para isso instituem princípios estabilizadores, que naturalizam as classificações sociais.

É necessário existir uma analogia por meio da qual a estrutura social de um conjunto fundamental de relações sociais será encontrada ou no mundo físico ou no mundo sobrenatural ou na eternidade ou em qualquer outro lugar, contanto que não seja encarada como um arranjo socialmente elaborado. Quando a analogia é aplicada de um determinado conjunto de relações sociais a outro e vice-versa, e destes conjuntos à natureza, sua estrutura formal recorrente torna-se facilmente reconhecida e revestida de uma verdade que se autolegitima (DOUGLAS, 1998, p. 61).

A instituição de autoridade legitimada pelo ordenamento jurídico (exemplo de instituição formal) pode ser considerada uma destas classificações sociais que conformam as relações sociais. A convenção social (instituição informal), de outro norte, “(...) precisa de um princípio naturalizador, [a analogia com a natureza], a fim de conferir o brilho da legitimidade àquilo que eles querem fazer” (DOUGLAS, 1998, p. 65). E o grande objetivo do pensamento institucional “é tornar as instituições

completamente invisíveis” (DOUGLAS, 1998, p. 117). Quando as instituições sobrevivem àqueles estágios em que são convenções frágeis, sendo naturalizadas, passam a fazer parte da ordem de determinado universo e, assim, estão prontas para fundamentar a argumentação (DOUGLAS, 1998, p. 65).

Mark Granovetter (2000, p. 208), embora critique a noção funcionalista da visão neoinstitucionalista, contribui para explicar a manutenção das instituições. Para o autor “(...) as instituições são conjuntos mais complexos de ações individuais que remetem frequentemente à ideia de que é assim que as coisas devem ser feitas”. As instituições existentes estão longe de ser as mais eficientes, devendo sua emergência a um êxito no quadro da luta entre várias opções. Afasta-se o argumento darwinista implícito de que “(...) as soluções eficientes, qualquer que seja sua origem, têm uma capacidade para se impor, semelhante àquela gerada pela seleção natural no mundo biológico” (GRANOVETTER, 1985).

As instituições são “contribuições sociais”. A forma assumida por estas é fortemente condicionada pelo conteúdo e pela estrutura das relações sociais. As instituições são “cristalizadas”, inertes, e uma vez constituídas, tendem a excluir as outras possibilidades no futuro, mesmo se ocorrer uma mudança na estrutura social: é o fenômeno de trancamento (*lock-in*) (GRANOVETTER, 1985). Esta inércia, ou dependência de caminho, é explicada pelos investimentos em tecnologias, equipamentos, lobbys, treinamento, cujo valor vai desestimular qualquer mudança, mesmo que a instituição demonstre ineficiência. O acúmulo de capital, relações políticas e know-how podem perpetuar as instituições.

As instituições coordenam as expectativas dos atores, geram sistemas compartilhados de ideias e moldam normas, valores, e escolhas políticas (GOLDSTEIN e KEOHANE, 1993). São engrenagens importantes para o desenvolvimento, ao mesmo tempo em que podem ser vitais na sua impulsão (PESSALI e DALTO, 2010, p. 2). Mas a abordagem institucionalista sociológica se limita a um determinismo cultural, estático e contínuo por meio das normas já existentes. Como nova perspectiva, se apresenta o institucionalismo discursivo ou construtivista, que pressupõe que a mudança ou continuidade depende das ideias e das interações discursivas no interior das próprias instituições (SCHIMIDT, 2011, p. 49).

Um dos autores que mais contribuiu para o retorno de ideias para o primeiro plano durante as últimas duas décadas foi Peter Hall. Em seu estudo sobre a

ascensão do keynesianismo (HALL, 1989) ele fez duas importantes contribuições teóricas. Primeiro ele ajudou a legitimar os estudos sobre a influência das ideias: "Desconhecer o papel das ideias em economia política implica perder um componente importante do mundo econômico e político" (HALL, 1989, p.361). E também lançou as bases da elaboração teórica sobre como, especificamente, as ideias acabam tendo uma influência na política, identificando na literatura destaques a (1) abordagens focada no papel de especialistas, (2) abordagens centradas no Estado e (3) abordagens de coalizão social. Para o autor as ideias keynesianas foram examinadas pelos atores de cada país em termos de viabilidade política e econômica, tendo ascendência por quatro variáveis: (1) a ideologia do partido governante, (2) a estrutura do Estado e sua relação com a sociedade civil, (3) a estrutura do discurso político predominante em cada nação e (4) a repercussão da segunda Guerra Mundial (GARCÉ, 2015, 203).

A mudança de paradigma, para Hall, é uma batalha entre ideias: "A principal contribuição da perspectiva da aprendizagem social é que direciona nossa atenção para o papel das ideias na política. (...) as relações Estado-sociedade não podem ser adequadamente descritas em termos de 'pressões' exercidas por alguns sobre os demais (...) O Estado também está relacionado à sociedade através de um fluxo de ideias entre as duas esferas" (Hall, 1993, p.289). O conceito de paradigmas de política fez carreira, e rapidamente se tornou parte do arsenal conceitual de especialistas em políticas públicas (GARCÉ, 2015, 204).

Há relação entre as instituições e o comportamento dos atores que as integram. As práticas diárias, deliberações e tomadas de decisão possibilitam a comunicação institucional com o meio externo. Importa, portanto, não apenas os impactos das instituições sobre os atores, mas também a interação entre atores e instituições (LOWNDES, 2002). As instituições devem ser percebidas como estruturas contextualizadas nos quais os agentes se expressam, e, paralelamente, como construções de agentes, podendo ser modificadas pelo discurso e ideias apresentadas por estes. São estruturas que condicionam a atuação dos atores, mas também são por eles condicionados pelo processo interativo que possui influência causal sobre a criação, persistência e mudança das normas.

Quadro 1. Principais aspectos das vertentes neoinstitucionalistas⁴

Correntes/Aspectos	Racional	Histórico	Sociológico	Construtivista
Abordagem teórica	Modelagem teórica de acordo com o contexto específico (quando possível)	Busca contextualizar a ação histórica e institucionalmente	Busca contextualizar a ação cultural e institucionalmente	Voltada para momentos e condições para a mudança institucional complexa
Pressupostos teóricos	Enfoque calculador; atores são instrumentalmente racionais	Atores exibem combinação de lógica calculadora e cultural	Enfoque cultural; atores seguem normas e convenções	Atores são estratégicos e socializados, podem se comportar em variedade de diferentes modos
Abordagem analítica	Dedutiva	Dedutivo-indutiva	Dedutivo-indutiva	Dedutivo-indutiva
Método	Modelagem matemática	Teoricamente informado, histórico, narrativo	Muitas vezes estatístico (teste de hipóteses); às vezes narrativo	Teoricamente informado; análise de discurso
Conceito de Instituição	As regras do jogo em uma sociedade (North)	Procedimentos, rotinas, normas e convenções formais e informais (HALL)	Convenções culturais, normas, quadros cognitivos	Sistemas codificados de ideias e as práticas que sustentam
Mudança nas Instituições	Foco nas funções (positivas) da instituição e no desenho institucional racional	Foco na criação das instituições como definidoras do curso das evoluções subsequentes; pouca ênfase em mudanças pós-formação institucional	Foco na criação institucional como difusão de modelo institucional pré-existente, nos efeitos equilibradores da institucionalização e na lógica de apropriação de práticas	Foco na natureza socialmente construída das oportunidades políticas, na criação e em mudanças pós-formativas da instituição, nas precondições ideacionais de mudança

⁴ Hay (2006). Quadro traduzido e apresentado por LIMA, MACHADO e GERASSI (2011).

				institucional
Temas-chave	Racionalidade dos atores	Dependência de trajetória (<i>path-dependence</i>)	Difusão de modelos institucionais	Modelagem da trajetória (<i>path-shaping</i>), dependência de trajetória ideacional (<i>ideational path-dependence</i>)
Fragilidades	Foco na gênese institucional, mas não no desenvolvimento institucional posterior	Foco na gênese institucional, mas não no desenvolvimento institucional posterior	Foco na gênese institucional, mas não no desenvolvimento institucional posterior	Pouca clareza sobre origens dos interesses e ideias; pouca clareza sobre significado relativo de fatores materiais e ideacionais

1.2 Organizações Policiais

As polícias são definidas como “organizações destinadas ao controle social com autorização para utilizar a força, quando necessário” (BAYLEY, 1975, p. 328). O que caracteriza a atividade policial, portanto, é a possibilidade do uso da força. Tal definição, porém, não marca a diferença entre as organizações policiais e as Forças Armadas. A diferença principal, segundo o autor, recai na situação de emprego. Enquanto as Forças Armadas são empregadas no controle social em situações excepcionais, e no caso dos regimes democráticos dentro de determinados limites, as polícias realizam essa tarefa quotidianamente (BAYLEY, 1975, p. 328).

Jerome Skolnick (1994, p. 6) destaca o caráter conflitivo da atividade de controle social por parte das organizações policiais num regime democrático, inferindo que se as polícias pudessem manter a ordem⁵ sem se preocupar com os

⁵ Ordem é o meio regular e estável para os nossos atos; um mundo em que as probabilidades dos acontecimentos não estejam distribuídas ao acaso, mas arrumadas numa hierarquia estrita – de modo que certos acontecimentos sejam altamente prováveis, outros menos prováveis, alguns virtualmente impossíveis (BAUMAN, 1998, p. 15). Ordem é a ausência de desordem, de conflito ou do que se possa entender como comportamentos inapropriados. A manutenção da ordem é uma

aspectos da legalidade, suas dificuldades diminuiriam consideravelmente. Entretanto, elas estão inevitavelmente preocupadas em interpretar a legalidade, uma vez que usam a lei como instrumento da ordem.

O papel das polícias na realização do controle social varia de Estado para Estado. Quanto mais central for esse papel, maior a possibilidade de conflito entre a lei e a ordem. Isso se deve ao fato de que o instrumento de atuação das polícias, e seu traço diferenciador, é o uso da força para garantia da lei e da ordem (COSTA, 2001). No Brasil, o policiamento ostensivo⁶ e preventivo é hoje missão diuturna das polícias militares (art. 144, § 5º, da CF), organizações presentes em todas as unidades da federação e formadas por um efetivo que corresponde a mais de sessenta por cento do efetivo nacional das forças de segurança pública. A história destas nobres forças públicas, no entanto, se confunde com o próprio surgimento da nação.

Na concepção de Jorge Bengochea⁷ (2004) estas forças policiais foram desenvolvidas para proteger a pequena elite dominante e o próprio Estado da grande classe dos excluídos, uma barreira física entre os homens de “bem” e o “mau”, sendo nesta perspectiva seu desenvolvimento histórico. Uma polícia que precisava “somente de vigor físico e da coragem inconsequente, uma polícia que atuava com grande influência de estigmas e preconceitos” (BENGOCHEA, 2004).

A Polícia Militar paranaense foi criada em 10 de agosto de 1854, logo após a criação do Estado do Paraná⁸, com a denominação de Companhia de Força Policial e participou de inúmeros episódios emblemáticos, como a Guerra do Paraguai, a Revolução Federalista, a Guerra do Contestado, a Revolta de 1924, e as Revoluções de 1930 e 1932. O envolvimento da força nesses fatos históricos acaba

questão de grande interesse para todo e qualquer cidadão, processo este que está presente nas atividades públicas e privadas de todos (MORAES, 2012). A construção do significado do que é estar em ordem é processo construído individualmente em cada identidade e, também, historicamente.

⁶ O policiamento ostensivo, constituído de patrulhamentos e abordagens, é atribuição no Brasil das polícias militares e deve ser considerado como fator decisivo na inibição de crimes. “Muito embora se esteja a presenciar um contínuo desmonte do exercício de autoridade, confundido que é com o detestável autoritarismo, um policiamento treinado e posicionado corretamente é fator de dissuasão ao cometimento de crimes” (BATISTI, 2014, p. 132).

⁷ Coronel da reserva da Brigada Militar, Rio Grande do Sul. Autor dos livros “Policiamento Comunitário: como conquistar a confiança da comunidade” e “Uma nova ordem na segurança”.

⁸ Lei 701, de 29 de agosto de 1853, “Eleva a Comarca de Curitiba na Província de São Paulo a categoria de província, com a denominação de Província do Paraná” (sic).

por revelar seu caráter militarizado⁹ e o ethos guerreiro de seus integrantes, mais do que unicamente uma função estritamente policial (BORDIN, 2012).

Imprescindível compreender que historicamente o serviço de segurança pública no Brasil nem sempre foi exercido por forças militarizadas. Em 1831, por ordem do Ministro da Justiça, Diogo Antônio Feijó, cria-se um corpo de guardas municipais voluntários por província (instituições civis), bem como a Guarda Nacional, a disposição de magistrados, presidentes de províncias e ministros de justiça, também amplamente utilizado como uma força auxiliar do exército regular da monarquia (RIBEIRO, 2011). O cargo de chefe de polícia em 1871 só podia ser exercido por magistrados, doutores e bacharéis em direito com quatro anos de prática jurídica ou administrativa (Lei 2.033). Com a proclamação da República (1889) as províncias criadas ganham mais autonomia em relação ao poder central, constituindo forças públicas próprias, seus pequenos exércitos, formadas de acordo com o modelo de polícia francês¹⁰ (RIBEIRO, 2011).

Em uma tentativa de reduzir a independência das províncias e fortalecer o republicanismo federativo a União cria a Lei 1860/1909 que tornou as polícias militarizadas das províncias auxiliares da Guarda Nacional. No mesmo ano tornam-se forças auxiliares do Exército. Na Constituição de 1934, no governo do presidente Getúlio Vargas (que tomou o poder na revolução de 1930, com a ajuda do exército e da polícia das províncias aliadas) as polícias militares são consideradas reservas do Exército, e se percebe a centralização do poder na União, retirando-se a autonomia das províncias para regulamentação das forças policiais¹¹. A Constituição de 1946

⁹ Conforme o primeiro regulamento editado pelo Governo da Província para a Companhia da Força Policial, a tropa deveria permanecer, em regra, aquartelada.

¹⁰ No “modelo francês”, a Maréchaussée (após a Revolução de 1791 rebatizada de Gendarmerie), de origem puramente militar, exerce as funções de polícia civil, assegurando o controle das regras relativas ao comércio, higiene e segurança nos territórios (reprime a pilhagem, o contrabando, e as insurreições camponesas, toma grãos à força em períodos de penúria, vigia as populações itinerantes, prende vagabundos e desertores). Não foi criada com a finalidade específica de “lutar contra o crime, mas para pôr ordem nas retaguardas do exército”. A organização e funcionamento dessa polícia militar permanecem quase imutáveis do século XVIII até hoje (MONET, 2001, p. 49).

¹¹ No final de 1931, Getúlio lançou o Código dos Interventores, que proibia os Estados de contrair empréstimos externos sem aprovação do Governo Federal, vetava o uso de mais de 10% do orçamento dos Estados para as polícias estaduais e proibia os Estados de adquirir para suas polícias artilharia pesada e aviação militar em proporção que excedesse a força do Exército. Os interventores substituíram os governadores cassados por Getúlio após a Revolução de 30, sendo muitos deles jovens oficiais do exército (NUNES, 1996, p. 51-2).

incumbiu as polícias da segurança interna e da manutenção da ordem pública¹². Na ditadura, Marechal Castelo Branco cria no Ministério do Exército a Inspetoria Geral das Polícias Militares (IGPM), reorganizando as polícias militares por meio do Decreto-lei 667/1969. No mesmo ano o Decreto-lei 1072/69, extingue as Guardas Civis do país.

O processo de redemocratização, porém, passa a cobrar novos paradigmas das polícias brasileiras. O sistema de segurança pública e as organizações que dele fazem parte devem ser encarados como centrais na agenda de desenvolvimento sustentável¹³ da sociedade brasileira. As polícias estaduais¹⁴ brasileiras, de um modo geral, são tidas atualmente como ineficientes na prevenção e na repressão qualificada, na investigação e na conquista indispensável da população, devido à corrupção e a brutalidade, que por vezes ultrapassa qualquer patamar aceitável¹⁵. Não planejam sua prática a partir de um diagnóstico profundo de situações sociais ou dados consistentes, e nem corrigem seus erros, simplesmente ignoram ou não o assumem (SOARES, 2006). Duras observações que nos remetem à reflexão.

¹² Na visão de Hélio LUZ (delegado chefe da polícia civil do Rio de Janeiro entre julho de 1995 e agosto de 1997), “a polícia, através de sua atuação legal, faz a manutenção da ordem: uma ordem da desigualdade e dos privilégios. Assim, a polícia inibe a atuação dos inconformados com esta ordem, submetendo-os à convivência harmoniosa entre privilegiados e excluídos, sem reconhecer o aspecto político de qualquer conduta rebelde. Por isto, na maioria das vezes foi uma instituição dirigida por pessoas conservadoras, que tratavam de se manter nos cargos a qualquer preço, inclusive o da total submissão” (*apud* BENJAMIN, 1998, p. 11).

¹³ Conforme preleciona Juarez FREITAS (2011, p. 41), a sustentabilidade é princípio constitucional implícito que “determina, independentemente de regulamentação legal, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo produtivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar físico, psíquico e espiritual, em consonância homeostática com o bem de todos”.

¹⁴ A Polícia Federal, após a deflagração de grandes operações, dentre elas a Lava Jato, se destacou positivamente no cenário nacional, contrastando com a aprovação popular das demais corporações. Em campanha para corrida presidencial (em 2018), o candidato Fernando Haddad propôs, por exemplo, que a coordenação das polícias estaduais fosse realizada pela Polícia Federal, indicando essa credibilidade do órgão.

¹⁵ Em 2015 o Brasil gastou mais de 83 bilhões de reais em segurança pública. Em 2016, o país registrou a taxa de 29,7 mortes violentas intencionais por grupo de 100 mil habitantes, uma das maiores do mundo; 453 policiais foram vítimas de homicídio no mesmo ano; 21.892 pessoas perderam suas vidas em ações policiais entre 2009 e 2016 (99,3% eram homens, 81,8% tinham entre 12 e 29 anos, 76,2% eram negros); mais de um milhão de veículos foram roubados ou furtados entre os anos de 2015 e 2016 (FBSP, 2017). O índice de insatisfação com o atendimento policial passa dos 60%; sendo baixa a confiança da população na polícia. Em 2014 o efetivo ultrapassou os 600 mil policiais (FBSP, 2014). Os índices de esclarecimento de homicídios no país são extremamente baixos; apenas 4,3% dos homicídios são denunciados no Pará, 11,8% no Rio de Janeiro, 20,1% no Espírito Santo, 24,6% em Rondônia, 38,6% em São Paulo, 55,2% no Mato Grosso do Sul (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017, p. 12).

A cultura policial (os valores, as normas, as perspectivas que direcionam sua conduta) em regra é marcada profundamente pelo conservadorismo intelectual, que por vezes, de forma pragmática, privilegia a tomada de decisões considerando apenas os elementos concretos e anti-intelectuais (MONET, 2001, p. 155). Toda reforma remete à tradição arraigada na consciência institucional e a mudança nos hábitos traz inconvenientes que tem forte carga de prova contra si (ROSS, 2003, p. 429). Toda inovação, de experimentação ou de pesquisa, suscita reações de rejeição imediata nas organizações policiais. A reprodução do “eterno passado”, pelo fato de ser redutora de incerteza, congela o universo policial em práticas rotineiras e bloqueia sua capacidade de se adaptar à mudança social. Esta cultura, porém, não é monolítica, nem universal, nem imutável (MONET, 2001, p. 155).

O discurso do Governador Beto Richa (PSDB), conferido à rádio CBN em 26 de abril de 2012, é emblemático e reflete o conservadorismo e as dificuldades de alteração no universo policial, em especial, militar. O chefe do executivo, ao qual estão subordinadas as polícias (art. 144, parágrafo 6º, CF), foi deliberadamente contra a exigência de formação superior para o ingresso na polícia militar: “Outra questão é de insubordinação também, uma pessoa com curso superior muitas vezes não aceita cumprir ordens de um oficial ou um superior, uma patente maior”. Até hoje, ainda, para o acesso às carreiras dos quadros combatentes da organização (excetuando-se, portanto, o quadro de saúde e o especialista), se exige apenas o ensino médio¹⁶.

Levantamento realizado pela Associação dos Oficiais Policiais e Bombeiros Militares do Estado do Paraná (ASSOFEPAR, 2018) apresenta o quadro de exigência para o ingresso nas escolas de formação das polícias militares do país e revela que o Estado não acompanha a tendência nacional de exigência de nível superior de escolaridade para ingresso no oficialato.

Quadro 2. Requisitos de ingresso para as carreiras policiais

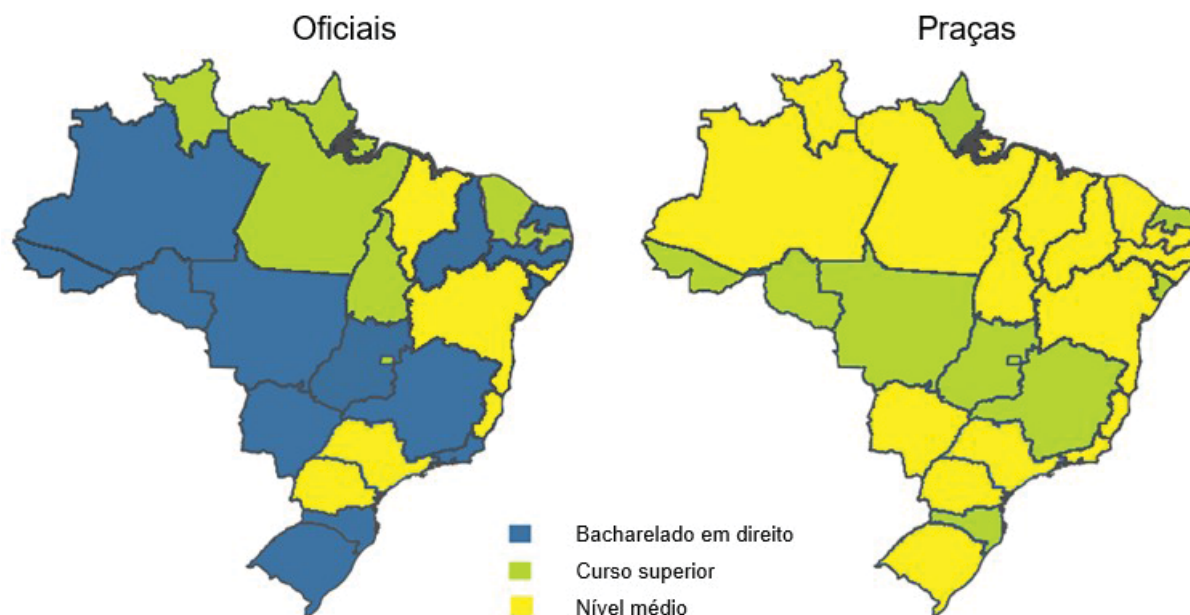
	Estado	Requisito para o CFO PM		Requisito para Praças PM	
1	Maranhão	Médio	Lei 6.513/1995	Médio	Lei 6.513/1995

¹⁶ Requisitos para o ingresso na corporação estão regulados pela Lei Estadual n. 1943/54, alterada pela lei n. 17.572/2013. Tanto para soldado como para oficiais do quadro combatente o grau de ensino é o médio como exigência de ingresso.

2	Bahia	Médio	Lei 7.990/2001	Médio	Lei 7.990/2001
3	Alagoas	Médio	Lei 6.803/2007	Médio	Lei 6.803/2007
4	São Paulo	Médio	LC 1.036/2008	Médio	LC 1.036/2008
5	Espírito Santo	Médio	LC. 667/2012	Médio	LC 667/2012
6	Paraná	Médio	Lei 17.572/2013	Médio	Lei 17.572/2013
7	Ceará	Superior	Lei 13.729/2006	Médio	Lei 13.729/2006
8	DF	Superior	Lei 12.086/2009	Superior	Lei 12.086/2009
9	Roraima	Superior	LC 194/2012	Médio	LC 194/2012
10	Amapá	Superior	LC 84/2014	Superior	LC 84/2014
11	Tocantins	Superior	Lei 2.924/2014	Médio	Lei 2.924/2014
12	Pará	Superior	LC 104/2016	Médio	LC 93/2014
13	Paraíba	Superior	MP 269/2018	Médio	Lei 7.605/2004
14	Rio Grande Sul	Direito	LC 10.992/1997	Médio	LC 10.992/1997
15	Goiás	Direito	Lei 14.851/2004	Superior	Lei 16.303/2008
16	Piauí	Direito	LC 134/2009	Médio	Lei 3.808/1981
17	Amazonas	Direito	Lei 3.498/2010	Médio	Lei 3.498/2010
18	Minas Gerais	Direito	CE (Art. 142, § 3º)	Superior	LC 115/2010
19	Pernambuco	Direito	LC 221/2012	Médio	LC 108/2008
20	Santa Catarina	Direito	CE (Art. 107, § 3º)	Superior	LC 587/2013
21	Mato Grosso	Direito	LC 555/2014	Superior	LC 555/2014
22	Sergipe	Direito	LC 278/2016	Superior	LC 278/2016
23	Mato G. do Sul	Direito	Lei 4.945/2016	Médio	Lei 4.945/2016
24	Rondônia	Direito	Lei 4096/2017	Superior	Lei 4.097/2017
25	Rio Grande Norte	Direito	LC 613/2018	Superior	LC 613/2018
26	Rio de Janeiro	Direito	Lei 7858/2018	Médio	Edital Dez/16
27	Acre	Direito	LC 349/2018	Superior	LC 349/2018

Fonte: Assofepar (2018).

Figura 1. Requisitos de ingresso para as carreiras policiais



Fonte: Construção própria, com dados fornecidos pela Assofepar (2018).

A formação universitária dos agentes de segurança traz benefícios expressivos à prestação do serviço público. August Vollmer, chefe de polícia de Berkeley de 1909 a 1931, foi um dos pioneiros na utilização de métodos científicos na investigação criminal nos Estados Unidos, defensor da necessidade de formação universitária para a polícia, estabeleceu o primeiro programa acadêmico de formação policial baseado no estudo da prática policial. Ideia retomada no contexto americano pelos relatórios “The Challenge of Crime in a Democratic Society” (1967) e “Report on the Police” (1973), documentos que indicam a necessidade de formação superior para um policiamento de maior qualidade, “um policial mais tolerante, capacitado a lidar com as diferenças sociais e as complexidades do mundo contemporâneo” (RICCIO, 2017). Vicente Riccio (2017) expõe um pouco do debate sobre o tema na literatura:

Em relação ao uso de práticas coercitivas por policiais com educação superior, o estudo de Paoline e Terril (2007) demonstrou a menor utilização da força física dos policiais com nível superior em relação àqueles com nível médio de instrução. Telep (2011) analisou o impacto da educação superior adquirida no período anterior ao ingresso na polícia e verificou um resultado benéfico no tocante às atitudes relacionadas ao uso da força. Rydberg e Terril (2010) demonstraram que a educação superior reduz consideravelmente a probabilidade de uso da força. O impacto da educação superior na redução dos desvios de conduta também é observado na literatura. Lersch e Kunzman (2001) observaram menor nível de processos

por desvio de conduta nos policiais com nível superior em comparação a profissionais de nível médio. Kakar (1998) observou que policiais de nível superior são percebidos com maior performance ética e administrativa por parte de seus colegas. Por outro lado, Manis, Archbold e Hassel (2008) estudaram a relação entre desvios de conduta e nível de educação a partir das reclamações apresentadas pela população e não observaram nenhuma correlação significativa entre essas variáveis. (...) O desempenho positivo de policiais com educação superior é observado também em relação a outras competências relacionadas ao seu trabalho, como na utilização de relatórios escritos para comunicação ou na presença de problemas disciplinares (MICHALS; HIGGINS, 1991). A educação superior permite, ainda, maior conhecimento das regras de trabalho e de segurança (KRIMMEL, 1996). A educação superior amplia o comprometimento com o trabalho, a autonomia e cooperação (TRUXILLO; BENNET; COLLINS, 1998).

A educação superior traz maior profissionalismo, *accountability* e legitimação aos profissionais, conforme conclui Riccio (2017), e passa a ser veículo de estímulo à pesquisa. A entrada da pesquisa científica na agenda de uma organização policial e sua institucionalização, é uma mudança, portanto, que instiga a reflexão, e que pode vir a alterar a cultura policial.

1.3 O Campo das Políticas Públicas

Os estudos e pesquisas em políticas públicas despontam nos Estados Unidos com Harold Lasswell (*policy analysis*), nos anos 30, como forma de conciliar o conhecimento acadêmico com a produção empírica dos governos. Uma ponte entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo (SOUZA, 2006, p. 23). Ao invés de centrar as discussões no poder político e seu exercício, como na filosofia e na ciência política, o movimento liderado por Lasswell buscava métodos científicos para estudar sistematicamente as questões relacionadas às práticas de governo (CAPELLA, 2015, p. 240-1).

Um campo orientado para resolução de problemas concretos relacionados às mais diversas políticas públicas, caracterizado pela visão multidisciplinar, baseado em métodos e teorias capazes de “viabilizar a investigação sobre as relações governamentais e projetar soluções para os problemas públicos diagnosticados na realidade empírica”, orientado para valores democráticos (CAPELLA, 2015, p. 241).

Simon (1957) introduz a premissa de racionalidade limitada dos gestores públicos tomadores de decisão. A racionalidade está sempre limitada pela informação incompleta ou imperfeita, pelo tempo para tomada de decisão, auto interesse dos decisores, entre outros aspectos. Ela pode, entretanto, ser maximizada

até um ponto satisfatório pelas estruturas (regras e incentivos) que moldem os comportamentos dos atores na direção dos resultados desejados (SOUZA, 2006, p. 23).

A definição do que são políticas públicas é sintetizada como “tudo o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (DYE, 1984). Não há, portanto, definição de políticas públicas precisa e universal, mas uma visão comum de que as políticas públicas envolvem o processo de fazer escolhas, que se baseia nos poderes coercitivos do Estado, bem como dos resultados das escolhas. “Uma resposta [do governo] a um problema percebido” (SMITH e LARIMER, 2009, 04).

Certo, portanto, que a política pública é expressão do poder público. Combina elementos de força pública e elementos de competência. O Estado detém o monopólio da força, alocando recursos de forma autoritária, tendendo a constituir detentores de direito, modificando o ambiente jurídico dos cidadãos. Sempre atuando como um critério discriminante, fixando a fronteira entre espaço público e privado. Entretanto, as políticas públicas ocorrem em espaços de relações entre as organizações e panoramas institucionais que ultrapassam a visão estritamente jurídica. O grau de mobilização e coordenação dos atores influencia nas decisões, demonstrando que outros fatores devem ser levados em consideração, além do jurídico.

Difere da mera decisão política, “que corresponde a uma escolha dentre um conjunto de possíveis alternativas, conforme a hierarquia da preferência dos atores envolvidos” (RUA, 2009, p. 19); uma adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. No processo decisório estratégico do ator a ideia pode emergir de diferentes fontes, como visão e crença do ator, atividades educativas, meios de comunicação, literatura, opiniões de pessoas chaves e propostas de pessoal de apoio, sendo que a forma como é conduzida a tomada de decisão pode afetar o seu sucesso (NUTT, 1993). Soluções preconcebidas e limitações nas pesquisas podem acarretar maus resultados. A decisão é apontada como uma das fases de determinada política pública.

A política pública envolve, portanto, mais do que uma decisão do ator, requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas (RUA, 2009, p. 19). Resume-se como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação -

variável independente -, podendo propor mudanças no curso - variável dependente (SOUZA, 2006, p. 26).

Fazer uma política pública é construir novas representações dos problemas, mas nem sempre resolvê-los. Os atores mobilizaram seus recursos a serviço de estratégias complexas de poder, visando realizar objetivos mais ou menos explícitos, mais ou menos construídos. Política Pública corresponde à combinação de regulação política e de legitimação da sociedade.

Cada política pública vai encontrar diferentes formas de apoio ou de rejeição, vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, passando por arenas diferenciadas quando das disputas em torno de sua decisão. Theodor Lowi (1964, 1972) esclarece que a política pública pode assumir quatro formatos (*apud* SOUZA, 2006, p. 28):

(a) políticas distributivas: decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo; bens e serviços são alocados a segmentos específicos da sociedade, mediante recursos da coletividade;

(b) políticas regulatórias: mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse; estabelecem imperativos e condições por meio das quais podem e devem ser realizadas determinadas atividades ou admitidos certos comportamentos;

(c) políticas redistributivas: atingem maior número de pessoas e impõem perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuros para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento, já que lidam com conflitos;

(d) e políticas constitutivas ou estruturadoras: que lidam com procedimentos; consolidam as regras do jogo político e burocrático; normas e procedimentos sobre as quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas.

Essa tipologia é aperfeiçoada por Robert H. Salisbury (1968), ciente das relações entre as modalidades de política e os contextos institucionais. As políticas variam em função do grau de integração entre os atores e padrões de demanda e decisão (*apud* ROMANI e RUA, 2013, p. 47-8):

(a) políticas distributivas: as demandas são altamente fragmentadas e o sistema de decisão também é disperso;

(b) políticas regulatórias: há multiplicidade de interesses envolvidos, o padrão de demandas é fortemente fragmentado, mas o processo decisório é concentrado;

(c) políticas redistributivas: conflituosas, e pela relação de força entre os atores, as demandas são fortemente concentradas ou agregadas, mas díspares entre os grupos de interesse, processadas por um sistema decisório igualmente concentrado e centralizado para enfrentar as pressões dos atores envolvidos;

(d) e políticas auto regulatórias: caracterizadas por demandas concentradas diante de um sistema decisório fragmentado.

James Q. Wilson (1973) apresenta outra tipologia, que tem como critério o padrão de distribuição de benefícios e dos custos da política (*apud* ROMANI; RUA, 2013, p. 48):

(a) políticas clientelistas: os benefícios são concentrados, mas os custos dispersos;

(b) políticas majoritárias: custos e benefícios são distribuídos coletivamente;

(c) políticas empreendedoras: os benefícios são coletivos, já os custos concentrados sobre certos grupos;

(d) e políticas de grupos de interesses: custos e benefícios são concentrados sobre certas categorias.

A definição da política de pesquisa estabelecida em uma determinada organização pública, que atende a interesses da coletividade e é regulada por órgãos externos, como as polícias, parece transitar como uma política auto regulatória de um determinado grupo de interesse (alto escalão das policias) e empreendedora (já que os benefícios auferidos serão coletivos).

Há diversos paradigmas de análise existentes na literatura para o estudo das políticas públicas, com suas vantagens e desvantagens. Neste trabalho utilizaremos o modelo de ciclo de políticas públicas, em conjunto com a teoria de formação da agenda, em especial o modelo de múltiplos fluxos, apresentando por Kingdon.

1.4 O ciclo de políticas públicas

O ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) ou processo de elaboração das políticas públicas (*policy-making process*) é um esquema de interpretação que apresenta a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes. Embora raramente reflita a real dinâmica de construção de uma política, já que as fases geralmente se apresentam alternadas e misturadas, sem fronteiras nítidas, sua apresentação ajuda a organizar as ideias, auxiliando os políticos, gestores, e aqui fundamentalmente o pesquisador, a criar um referencial para a análise.

Conforme Frey (1999, p. 14), o modelo heurístico do “*policy cycle* é um tipo puro idealizador do processo político”. Certo que os processos políticos reais não correspondem ao teórico, mas isto não indica que o modelo seja inadequado para explicação dos processos, enquanto instrumento de análise. É um quadro de referência, podendo ser atribuído funções específicas às diversas fases componentes do processo (FREY, 1999, p. 14). Mas a abordagem sequencial tem suas limitações. Não é raro que se tenha que estudar um processo de decisão antes da identificação do problema, por exemplo.

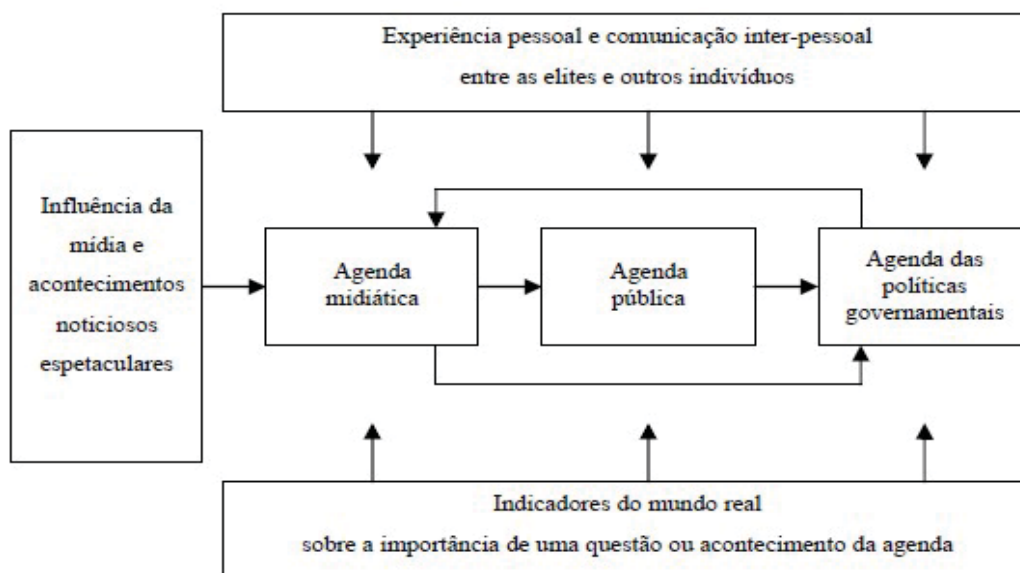
Lasswell (1971) dividiu o ciclo em sete estágios: (1) informação, (2) promoção, (3) prescrição, (4) invocação, (5) aplicação, (6) término e (7) avaliação. Para John Kingdon (2006, p. 221) a formulação de uma política pública inclui necessariamente: (1) o estabelecimento de uma agenda, (2) a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas, (3) uma escolha final entre essas alternativas, por meio de votação ou decisão unilateral, e (4) a implementação desta decisão. Souza (2016, p. 29), após apresentar e comparar diversas literaturas sobre *policy cycle*, compreende que o ciclo é constituído dos seguintes estágios: (1) definição da agenda, (2) identificação das alternativas, (3) avaliação das opções, (4) seleção das opções, (5) implementação e (6) avaliação.

Esta abordagem (*policy cycle*) enfatiza sobretudo a definição de agenda (*agenda setting*), focando mais os participantes do processo decisório e o processo de formulação da política pública (SOUZA, 2006, p. 29). Nesta pesquisa, o foco da análise será justamente o processo de definição da agenda e de sua implementação, apontado alguns dos resultados já visíveis, sem a pretensão de avaliá-los.

As ideias ou questões relevantes são aquelas que capturam a atenção das pessoas, que são assunto público, que se convertem em pautas do governo, e podem se materializar em programas¹⁷ concretos de ação de governo. O processo de competição (que se traduz invariavelmente em conflito de interesses) para chamar atenção da mídia, do público, dos altos escalões de governo é denominado *agenda-setting* (CAPELLA, 2004, p. 9).

Como, dentre uma infinidade de problemas e opções, alguns são elegidos e outros negligenciados? A análise sobre como se forma a agenda pode ser realizada por meio de: (1) fontes midiáticas (*media agenda-setting*), “definida como o estudo do conjunto de questões enfatizadas pelos meios de comunicação”; (2) pesquisa sobre a agenda pública (*public agenda-setting*), que “constitui-se na investigação da importância atribuída pelo público em geral a determinadas questões”; e (3) sobre as políticas governamentais, que “abrange análise das questões relevantes para os formuladores de políticas públicas (*policy agenda-setting*); campos que se imbricam frequentemente, e quando há convergência dos fluxos, as chances de mudanças aumentam (CAPELLA, 2004, p. 9).

Figura 2. Os três componentes do processo de agenda¹⁸



¹⁷ A política pública se diferencia de um programa público. Um programa é uma intervenção pública direta sobre uma realidade social, em conjunto com outros programas e instrumentos de política, para implementar determinada política pública.

¹⁸ Elaborado por Capella (2004, p. 10).

Três são as condições para que uma ideia ou problema entre na agenda das políticas governamentais: (1) atenção, diferentes atores entendem a situação como merecedora de atuação; (2) resolubilidade, as ações devem ser consideradas factíveis (do ponto de vista político também) e necessárias; (3) competência, o problema deve estar dentro das responsabilidades de quem detém o poder sobre a pauta da agenda¹⁹.

Abordaremos a formulação da agenda com auxílio das reflexões e estudos de John Kingdon (2003) que enfatiza a importância das ideias no processo político, salientando que os discursos exercem influência direta sobre a formulação de políticas públicas.

1.5 Modelo dos Múltiplos Fluxos

Por que alguns problemas se tornam importantes para o governo? Como uma ideia se insere como preocupação ao formulador de políticas, transformando-se em política pública e outras não? Estas são as perguntas refletidas por John Kingdon no livro *“Agendas, Alternatives, and Public Policies”*. Para o autor a frase *“an idea whose time has come”* transmite uma realidade crucial sobre um momento incontornável, que desponta na política e na sociedade, sobre determinado assunto, afastando tudo que se encontra no caminho deste (KINGDON, 2006, p. 219). Alguns sinais, como uma mudança firme e marcante na opinião pública, repetidas manifestações e mobilizações de pessoas com propósitos bem definidos e a atração de políticos de todas as tendências para o debate expõe esse momento. As políticas públicas não são determinadas apenas pelos votos dos legisladores, ou iniciativas e vetos do executivo, devendo ser buscada uma compreensão mais abrangente dos processos decisórios.

Kingdon formulou inicialmente seu modelo para analisar políticas públicas na área de saúde e transportes do governo federal norte-americano. Baseado em um corpo extenso de dados empíricos, obtidos em sua maior parte por entrevistas com altos funcionários públicos, o modelo foca nos estágios pré-decisórios da formulação de políticas, dentre eles a formação da agenda, a *agenda-setting* (CAPELLA, 2006, p. 26). Quando uma questão desperta a atenção e interesse dos

¹⁹ Adaptado de Cobb e Elder (1983): “(1) widespread attention or at least awareness; (2) view that action is required; (3) view that action is appropriate for government”.

formuladores de políticas ela passa a fazer parte da agenda, mas só fará parte da agenda decisória quando forem realmente consideradas, sobrevivendo a um processo competitivo de seleção, em determinado momento tido como propício para se tornarem políticas (*policy agenda-setting*).

O processo de Kingdon tem grande influência do *garbage can model* proposto por March, Olsen e Cohen (1972), que considera as organizações como “anarquias organizadas”, operando em situações de incerteza e ambiguidade. Os estudos empíricos dos referidos autores em universidades e governos nacionais assinalam três características das organizações: (1) participação fluída (rotatividade alta dos membros envolvidos no processo decisório e engajamento variável), (2) preferências problemáticas (difícil conciliação entre as preferências, que nem sempre são definidas previamente) e (3) tecnologia pouco clara (nem todos os processos organizacionais são conhecidos e claros a todos, sendo que a preferência pela tentativa e erro é mais usual que o planejamento estratégico). O processo decisório para o modelo de *garbage can* é caótico, randômico e frequentemente irracional, produzido por quatro fluxos: problemas, soluções potenciais, participantes e oportunidades de escolha (CAPELLA, 2004, p. 15-7).

Neste cenário, problemas e soluções não apresentam necessariamente relação causal. Os participantes têm diferentes pontos de vistas, calcados em experiências e valores singulares, reconhecendo os problemas e soluções apresentados de forma quase sempre heterogênea. Quando participantes, soluções e problemas se combinam há a oportunidade de escolha (momento da decisão). A organização é a “lata de lixo” no qual ocorre esta combinação para escolha: a tomada de decisão. O modelo decisório proposto entende que podem ser propostas soluções mesmo que não existam problemas; muitas escolhas são realizadas sem que se resolva o problema; e poucos problemas são realmente resolvidos (CAPELLA, 2004, p. 17-8).

O modelo proposto por Kingdon adapta essas concepções, incorporando “as críticas do modelo racionalista de análise do processo decisório e da ordenação sequencial do processo de formulação de políticas públicas” (CAPELLA, 2004, p. 20), passando a considerar em suas análises três fluxos, quais sejam, problemas (*problems*), política (*politics*), e soluções ou alternativas (*policies alternatives*). Em momentos críticos há a confluência destes fluxos momento em que são produzidas

as mudanças na agenda (CAPELLA, 2006, p. 26). Kingdon (2006, p. 227-31) esclarece sobre esses fluxos para o estabelecimento da agenda:

(1) *Problems* – alguns problemas recebem mais atenção em virtude dos meios pelos quais os atores tomam conhecimento deles (indicadores, eventos-foco, feedbacks), bem como quando (a) valores importantes são colocados em cheque, (b) comparações são realizadas com outros países ou organizações relevantes, (c) a classificação de uma situação é, em determinada categoria, alterada (ex. os moradores de rua podem ser classificados como problema de assistência social ou de segurança; o tratamento do problema é drasticamente afetado pela classificação). O reconhecimento e a definição do problema, construção social, afeta o resultado, sendo um momento crítico no estabelecimento de agendas.

(2) *Politics* – os eventos políticos fluem de acordo com regras e dinâmica próprias. As eleições, as mudanças na atmosfera política, as novas conformações partidárias e ideológicas, e a pressão de grupos de interesse importam. Um novo governo, por exemplo, muda a agenda de acordo com suas concepções dos problemas e suas propostas. O consenso por meio da negociação e não da persuasão é o vetor da política. Os chefes do executivo e os cargos de primeiro escalão do governo estão mais propensos a esta lógica. Diferentemente, portanto, da necessidade de testes lógicos, viabilidade técnica e aceitabilidade que guiam as discussões dos problemas percebidos pelos burocratas.

(3) *Policies Alternatives* – as alternativas são geradas em comunidade (acadêmicos e pesquisadores, burocratas de carreira, analistas, entre outros que compartilham preocupação por determinada área) em um processo competitivo de seleção. As ideias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico e que possuam custos toleráveis sobrevivem, assim como as que representam valores compartilhados (aceitação do público e receptividade dos formuladores). O meio de consenso é a persuasão, no qual as ideias possuem papel central.

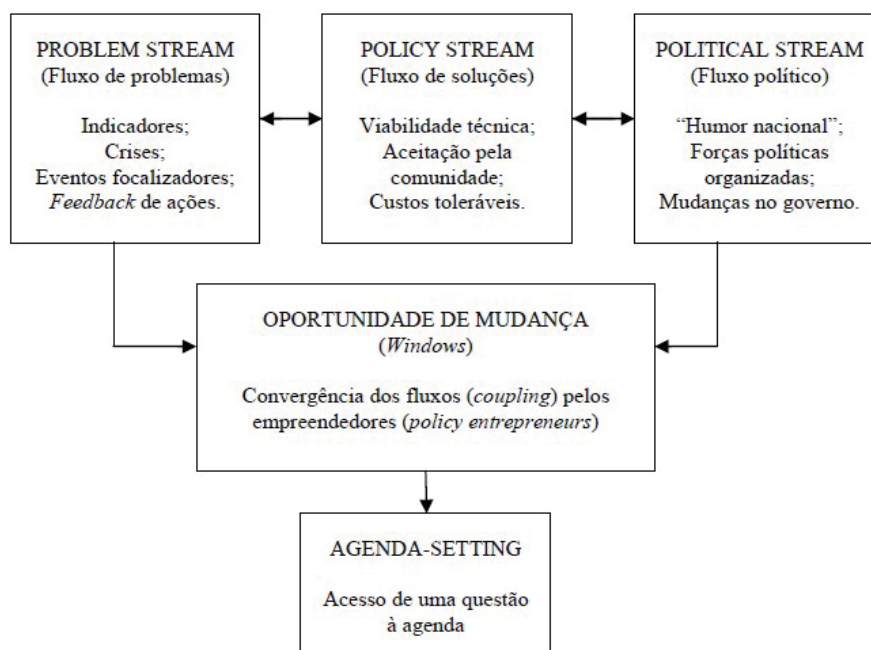
Quando estes fluxos são reunidos (*coupling*), há oportunidade transitória de mudança. Quando um problema é reconhecido, uma solução está disponível e a condição política ocorre, a questão ascende à agenda. O fluxo de soluções, entretanto, não exerce influência direta na agenda, como a percepção de problemas pelo governo ou as demandas políticas (CAPELLA, 2006, p. 30).

Kingdon (2006) destaca ainda a importância dos indivíduos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*), no fomento e convergência dos fluxos. Eles

investem recursos (tempo, energia, habilidade de negociação, perseverança, reputação e/ou dinheiro) para promover uma questão em troca de benefícios posteriores para si ou até solidários. Unem soluções a problemas, propostas a momentos políticos, eventos políticos a problemas (CAPELLA, 2004, p. 31). “A presença de um *entrepreneur* habilidoso aumenta consideravelmente as chances de um item chegar ao topo da agenda. Sua ausência, por outro lado reduz em muito essas chances” (KINGDON, 2006, p. 240).

Gary Mucciaroni (1992, p. 467) chama a atenção para a importância de incorporar ao modelo de Kingdon a dimensão institucional, sendo importante para o autor a investigação sobre quais os tipos de estruturas institucionais que facilitam ou limitam a ascensão de questões à agenda, auxiliando ou dificultando os esforços de reformadores quando as variáveis situacionais (problemas, alternativas e condições políticas) forem favoráveis a ideia.

Figura 3. O modelo de Kingdon²⁰



Como assevera Douglas North, as instituições, ou “regras do jogo”, encaradas como elementos de “restrição”, são a chave para o desenvolvimento, já que os indivíduos, e as próprias organizações, reagem aos incentivos ou desestímulos por elas expostos. Importante que se entenda que a evolução

²⁰ Elaborado por Capella (2004, p. 32).

institucional apresenta uma dependência de trajetória (*path dependence*). Todas as alternativas disponíveis em determinado momento dependem das instituições existentes. Logo, as decisões tomadas em determinado momento são limitadas ou incentivadas por decisões e eventos ocorridos anteriormente (SALAMA, 2011, p. 420).

As ideias ou questões afetam as interações estratégicas, seja contribuindo ou dificultando esforços para atingir determinados resultados. Mas as instituições também afetam as interações, restringindo a própria exposição de ideias. A natureza dos arranjos institucionais serve como filtro de seleção de ideias mais aptas e influentes. Nesta perspectiva instituições e ideias se constituem reciprocamente (TAPIA e GOMES, 2008, p. 248-9).

Os processos de mudança e ajustes institucionais são complexos e tendem a não ocorrer em desacordo com interesses das elites²¹, mesmo que para uma melhor eficiência organizacional. De outro norte, os líderes das organizações, são agentes de destaque na evolução institucional. Processo este eminentemente político, que envolve distribuição de recursos e poder. É importante alertar, entretanto, que do ponto de vista histórico, não há garantias de que as mudanças institucionais serão eficientes e facilitarão a propagação de determinadas ideias (SALAMA, 2011, p. 422).

2. REVISITANDO CONCEITOS QUE ORBITAM A MUDANÇA NA PMPR

*“Toda ciência seria supérflua se a aparência
e a essência das coisas se confundissem”.
Karl Marx (O Capital)*

A formulação de conceitos, no processo de conhecimento, possui importância metodológica (BREITBACH, 1988, p. 121). O senso comum coloca “o homem em condições de orientar-se no mundo, de familiarizar-se com as coisas e manejá-las, mas não proporcionam a compreensão das coisas e da realidade”

²¹ Cabe aqui a reflexão de Eva Etzioni-Halevy (1990, p. 323) sobre o conceito de elite, um grupo de pessoas que exercem poder e influência sobre outras em virtude do controle de uma parcela desproporcional de recursos coercitivos, materiais, organizacionais e/ou simbólicos (exemplos: armas, riqueza, número de votos, direitos de nomeação e promoção, presentes de atração e persuasão). A autora identifica alguns grupos: parlamentares, partidos políticos, movimentos trabalhistas, grupos econômicos, mídia, intelectuais, e a burocracia. Estes grupos possuem autonomia relativa; uma independência funcional baseada no autocontrole dos recursos.

(KOSIK, 1976, p. 10). As estratégias e técnicas de coleta de informações, dependem da natureza do problema a ser investigado, segundo um paradigma que lhe orienta, uma visão de mundo posta por valores, significados e metodologias.

A ciência é a atividade humana cujos métodos permitem o rompimento com o mundo das aparências, produzindo conhecimento do real pela via racional. A passagem da aparência para a essência, entretanto, não é estanque. O real é a essência do objeto e sua manifestação, cabendo à ciência distinguir o aparente do essencial. Na reflexão a essência se traduz, se trai, se reencontra em si mesma, mais rica, mais profunda que o fenômeno, e expressa por ele. Desse movimento, de ir e vir, que se faz e refaz permanentemente, entre o fenômeno e a essência, resulta a obtenção do conceito (BREITBACH, 1988, p. 122).

O conceito é a compreensão da essência do objeto, e compreender o objeto “significa conhecer-lhe a estrutura” (KOSIK, 1976, p. 14), processo que está presente na mente do pesquisador desde os primeiros momentos da pesquisa. “Formular um conceito significa dizer que se teve acesso à essência do objeto, a partir do que podem ser percebidas as leis de movimento do real, seus desdobramentos, sua estrutura interna” (BREITBACH, 1988, p. 122).

O conceito é ponto de partida da observação, já que designa, por abstração, aquilo que a priori não é diretamente perceptível, mas que paulatinamente é explicitado na medida em que o fenômeno vai sendo desvendado. Exerce a função de “guia da observação” de uma realidade (BREITBACH, 1988, p. 122). Não só ajuda a perceber, mas é também uma forma de conceber, já que organiza a realidade, conservando os caracteres distintivos e significativos dos fenômenos (GRAWITZ, 1975, p. 331).

[O conceito] está inserido dentro de um contexto metodológico específico, está sempre relacionado a um método, a um conjunto de procedimentos que revela a postura do pesquisador. Portanto, o uso de determinados conceitos em detrimento de outros indica a maneira de observar a realidade que figura na mente do sujeito. Pode-se dizer, então, que o conceito é o “fio condutor” da observação, ao mesmo tempo em que, numa outra etapa do processo de conhecimento, ele é o resultado deste (BREITBACH, 1988, p. 123).

Não é objeto em si, mas uma abstração dele, conectado com a manifestação fenomênica. É pensamento que expressa a essência do mundo real, não de forma subjetiva, mas concreta e objetiva. A mente humana precisa fazer uma análise do objeto, separá-lo em partes, construindo abstratamente os conceitos, retornando ao

ponto de partida, realizando a verdade, que não é dada e predestinada, não está pronta e acabada, impressa de forma imutável (BREITBACH, 1988, p. 123).

A pesquisa, como inovação, voltada ao desenvolvimento, é institucionalizada na organização Polícia Militar em 2010, com um centro próprio para coordenar as discussões científicas. Esta frase, carregada de simbolismo, traz conceitos chaves que passamos a dissecar.

2.1 PESQUISA E INOVAÇÃO

Não há área do conhecimento humano de que a pesquisa esteja ausente. A investigação é, em sentido amplo, tendência natural da inteligência humana, pressuposto para o desenvolvimento. A pesquisa científica, diferente da baseada no senso comum que se contenta com fatos, busca saber as causas e os efeitos destes, para tentar reproduzi-los ou impedi-los, modificá-los ou orientá-los.

Pesquisar é realizar diálogo inteligente com a realidade (GRESSLER, 2003, p. 41). Não se restringe a acumular dados empíricos, mensurá-los e aplicar-lhes tratamento inteligível, podendo ser fundamentada em referencial teórico preexistente, que discute, de forma criativa, opiniões de outros autores revisitadas. É o inquérito ou exame cuidadoso para descobrir novas informações ou relações, ampliar e verificar o conhecimento existente; significa os processos de estudo, experimentos, conceptualização e prova de teoria envolvidos na criação do conhecimento científico (GRESSLER, 2003, p. 41).

É processo de investigação que visa descobrir as relações existentes entre fatos, fenômenos, situações ou coisas. Um “procedimento reflexivo sistemático, controlado e crítico, que permite descobrir novos fatos ou dados, relações ou leis, em qualquer campo do conhecimento” (ANDER-EGG, 1978, p. 28). Para Rudio (1999, p. 9) “é um conjunto de atividades orientadas para a busca de um determinado conhecimento”. E o prestígio do conhecimento tido como autêntico é produto de especialistas treinados (SOUZA, 2017, p. 17).

Organização e sistematização, seguindo um planejamento previamente estabelecido pelo pesquisador dão o caráter científico à pesquisa. Mas não é apenas de natureza mecânica, requer imaginação criadora e iniciativa individual. “A pesquisa científica se distingue de qualquer outra modalidade de pesquisa pelo método, pelas técnicas, por estar voltada para a realidade empírica, e pela forma de

comunicar o conhecimento obtido” (RUDIO, 1999, p. 9). A ciência, portanto, obtém conhecimento da realidade empírica por um modo próprio, a pesquisa (RUDIO, 1999, p. 16).

Uma instituição universitária não pode ser concebida sem realizar atividades de pesquisa. A investigação é trabalho dedicado ao conhecimento da realidade, à criação de conhecimento, seja natural ou social. Assim, sem o desenvolvimento de pesquisa, o ensino seria uma atividade simplesmente de transmissão repetitiva de conhecimentos originados em outros espaços institucionais. A tarefa de investigar visa recuperar a capacidade de questionar, criticar e construir conhecimento em contato permanente com a sociedade e suas realidades.

Importante reconhecer, entretanto, que todo conhecimento humano, inclusive o científico, é dominado por um paradigma específico, o horizonte histórico que define os pressupostos do conhecimento. A dificuldade está na constatação de que o avanço efetivo do conhecimento se dá com a superação de paradigmas envelhecidos, e não com a adição de conhecimentos dentro do contexto de paradigmas superados (SOUZA, 2017, p. 14). Para a superação de paradigmas científicos é necessário perceber seus pressupostos, ganhar distância do óbvio e evidente por todos. A crítica dentro de um mesmo paradigma só o torna mais forte como referência, seja para quem concorda ou para os inovadores. “A inovação dentro de um mesmo paradigma é sempre superficial e nunca sequer toca o aspecto principal” (SOUZA, 2017, p. 15).

O conceito tradicional de inovação é apresentado por Joseph Schumpeter, na obra Teoria do Desenvolvimento Econômico (1911). “Uma invenção é uma ideia, esboço ou modelo para um novo ou melhorado artefato, produto, processo ou sistema. Uma inovação, no sentido econômico somente é completa quando há uma transação comercial envolvendo uma invenção e assim gerando riqueza” (SCHUMPETER, 1911).

A inovação compreende, segundo Schumpeter, os seguintes elementos: (a) a introdução de um novo produto, ou de uma nova qualidade de produto; (b) a introdução de novos métodos de produção e distribuição, que podem ou não estar fundamentados na descoberta ou invenção de novos conhecimentos; (c) a abertura e/ou exploração de novos mercados, antes inacessíveis ou inexplorados; (d) a obtenção de novas fontes de abastecimento de matérias-primas, produtos intermediários e insumos produtivos em geral; e (e) o estabelecimento de novas

formas de organização econômica, conducentes à conquista ou à destruição de uma posição de monopólio, geralmente temporário (SCHUMPETER, 1911).

As noções lineares sobre o processo inovativo (como aquelas que o tratavam como resultado da ciência, evoluída à tecnologia, destinando-se à produção e ao mercado), entretanto, já não são suficientes para o debate. A ciência não é fonte única de inovação, bem como as demandas do mercado não são o único elemento determinante do processo de inovação. O processo é na verdade complexo, interativo, não linear, descontínuo, irregular e com considerável grau de incerteza (LEMOS, 1999, p. 160).

Esta compreensão flexibiliza a abrangência de sua definição e amplia o leque de atividade consideradas como inovação. Não é algo necessariamente inédito, não se refere apenas a mudanças de tecnologia utilizada por organizações, mas inclui também mudanças organizacionais operativas e de gestão²² (LEMOS, 1999, p. 161).

Pode ser caracterizada como “a busca, descoberta, experimentação, desenvolvimento, imitação e adoção de novos produtos, processos e novas técnicas organizacionais” (DOSI, 1988, *apud* LEMOS, 1999, p. 161). É um processo interativo de variados agentes econômicos e sociais que possuem diferentes informações e conhecimentos, ocorrendo em diversos níveis internos e externos à organização (LEMOS, 1999, p. 162).

O Manual de Oslo²³ (primeira edição em 1992), indica um conceito mais aberto, e a expansão facilita sua apropriação pelo presente trabalho. A implementação de um produto novo ou melhorado, de um novo processo ou método de marketing ou organizacional são consideradas inovações (OCDE, 2005). Além

²² Em processos de reforma, é comum o uso da gestão por resultados, por exemplo. Estratégia de gestão cujo objetivo principal é melhorar o desempenho do governo em relação aos resultados: melhorar a eficiência (custos dos objetivos) e melhorar a eficácia (alcançar os objetivos, com melhoria da percepção dos consumidores dos produtos) por meio de processos de aprendizagem das organizações, prestando contas de forma transparente (accountability).

²³ “*Diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação*”, publicado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD). A OECD é um fórum estabelecido desde 1961 para enfrentamento de desafios econômicos, sociais e ambientais da globalização, formado pelos seguintes países: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, República Tcheca, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Coreia, Luxemburgo, Letônia, México, Países Baixos, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, República Eslovaca, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos (informações coletadas do site da OECD).

das dimensões de inovação apresentadas por Joseph Schumpeter, enfatiza esta abordagem, portanto, as inovações organizacionais.

A inovação pode ser entendida como um processo interno à organização, levando em consideração sua estrutura, as formas de coordenação entre grupos e subunidades, mecanismos de incentivo e sistemas de governança (CORIAT et al., 2002). As instituições são variáveis chave na capacidade de a organização inovar. Dessa forma, tendo em vista todo o cenário interno à organização, todos os elementos apresentados são importantes para determinar o tipo de inovação e demandam a combinação de conhecimentos diferentes. Compreende-se que a estrutura da organização não está dissociada de uma dimensão institucional, como, por exemplo, o enquadramento social, jurídico (CORIAT et al., 2002) e técnico.

As inovações organizacionais tratam da implementação de um novo método procedimental nas práticas da organização, repercutindo de certa forma no público interno e externo. Compreendem, por exemplo, a implementação de novos métodos para a organização de rotinas e procedimentos para a condução do trabalho. Visam melhorar a qualidade e eficiência, acentuar a troca de informações, e refinar a capacidade de aprendizagem e utilização de conhecimentos e tecnologias (OCDE, 2005). Distinguem-se de mera inovação de processo (como uso de novos equipamentos ou técnicas), já que lidam primordialmente com pessoas e a organização de forma geral.

A inovação, entretanto, difere da invenção de algo novo. A prática dominante da literatura em inovação política é definir uma inovação como um programa que é novo para o governo ou organização que a adota (WALKER, 1969, 881). Isso significa que uma organização pode inovar adotando programas ou práticas já adotadas desde há muito em outras organizações (BERRY e BERRY, 2014).

O requisito mínimo para se considerar uma inovação é que a mudança introduzida tenha sido nova para a organização. A implementação da pesquisa pode ser considerada, partindo desta abordagem, uma inovação organizacional. Importante monitorar a política para verificar se os resultados estão de acordo com os objetivos organizacionais.

2.2 DESENVOLVIMENTO

Desenvolvimento é um processo de transformação da ordem social conduzida por mecanismos institucionais e organizacionais que facilitem a transferência para o campo político dos ganhos da economia (NORTH et al., 2007, p. 36). Aportes econômicos e melhoria tecnológica podem conduzir ao desenvolvimento, mas esta afirmação não é uma premissa. Portanto, falar em desenvolvimento implica em adotar uma perspectiva dinâmica, já que sugere uma sucessão de circunstâncias e uma comparação no tempo. Uma nova circunstância é superior à anterior sob algum ponto de vista (SALAMA, 2011, p. 422).

Os indivíduos reagem aos incentivos criados pelas instituições (formais e informais), podendo o Estado e seus agentes influenciar o desenvolvimento do quadro institucional, promulgando leis e criando organizações, ou tornando-as mais adequadas, inibindo costumes ou estimulando condutas. Mas há uma clara tensão entre duas características desejáveis de uma boa ordem jurídica: (1) a necessidade de estabilidade (que sugere ausência de mudança) e (2) amparo institucional ao desenvolvimento da ordem social (que sugere flexibilidade e porosidade à reforma). Mudanças constantes nas regras do jogo abalam a confiança e deprimem relações sociais, mas ao mesmo tempo, para que haja desenvolvimento, o direito deve evoluir (SALAMA, 2011, p. 423-4).

Além desta tensão, dois problemas se apresentam para se pensar os mecanismos através dos quais o direito afeta o arcabouço institucional. O direito é superestrutura, mas limitado pelas não plenamente controláveis instituições informais (valores, crenças, costumes, normas sociais de comportamento). Além disso, o Estado tem limitações em fazer cumprir as instituições formais (leis).

O papel desempenhado pelo direito na consolidação das ditaduras militares, embasando suas práticas repressivas e desenhando suas instituições, é um bom exemplo de sucesso da ação desta superestrutura. Essencial, portanto, identificar em que medida estes mecanismos permanecem, mesmo após a redemocratização. O estudo do passado, como forma de combater práticas irregulares no presente e orientar um futuro comprometido com a dignidade da pessoa e com a prevalência dos direitos humanos na sociedade faz parte deste processo. A “relação entre o passado e o presente não é de uma simples temporalidade unívoca, mas de tempos

que se sobrepõem de maneira a possibilitar a reconstrução de memórias de resistência mesmo em momentos de arbítrio” (CHUERI; CÂMARA, 2015).

Apesar das transições políticas democráticas da década de 1980, em vários países da América Latina as relações entre o Estado e a sociedade, em especial os segmentos mais vulneráveis, continuam sendo marcadas pelo exercício arbitrário do poder. Uma das práticas políticas que persistem neste cotidiano é a violência policial, austeramente enfrentada por reformas nas instituições policiais.

A Constituição de 1988, é a principal referência no ordenamento jurídico brasileiro de rompimento com o período autoritário. É tida como documento humano e “compromissório por excelência, [mas] apresenta vários problemas, particularmente na parte estatutária. Se a principiologia e o título consagrado aos direitos fundamentais fazem dela um dos mais avançados documentos constitucionais, a parte orgânica, dispondo sobre a organização do Estado, deve, com o tempo ser melhorada” (CLÈVE, 2013).

Não há como questionar os avanços democráticos pós-ditadura de 1964, muito menos a estabilidade das instituições que fazem parte deste regime que é, pelo menos formalmente, democrático. Por outro lado, devemos reconhecer que o processo de redemocratização se revelou “lento e gradual”, controlado pelo próprio regime ditatorial, e que o modelo de policiamento permanece intocado em suas características principais. Mesmo diante da intensa transformação da sociedade brasileira, duas polícias estaduais – uma civil, investigativa e judiciária, outra militar, ostensiva e fardada – permaneceriam como as principais organizações de segurança pública” (MEDEIROS, 2005, p. 239-40), revelando uma tendência de militarização das políticas públicas de segurança, em especial na preservação da ordem pública.

Segue forte a militarização da sociedade e a policialização das políticas públicas, observável quando a polícia é chamada para resolver problemas sociais ou quando a retórica oficial repete *ad nauseam*: a polícia vai na frente e depois fazemos ocupação social. Discurso que não se sustenta uma vez que a polícia entra e a ocupação social fica sempre para depois, isto é, quando a polícia também não se vai (MORAES, 2015).

Como exemplo para a discussão, o uso da força como instrumento principal para controlar manifestações públicas e motins, em detrimento de outras técnicas, como negociação, isolamento e dispersão de multidões, também é uma das formas de violência policial. Dado o caráter eminentemente político deste tipo de atividade

policial, o controle violento de manifestações públicas como passeatas, greves e protestos é uma das formas mais visíveis de violência policial, conforme assera Arthur Trindade Maranhão Costa (2004, p. 16).

A aplicação da Polícia Militar em diversos manifestos ocorridos no país em 2013, reivindicando acerca de diversos temas contemporâneos (preço de tarifa de ônibus, corrupção, insatisfação com o governo federal, etc), demonstra as dificuldades enfrentadas por estas instituições. A aplicação do excesso de força pelas tropas de choque no início dos manifestos, ou a total inércia após a crítica da imprensa contra os vândalos que depredaram o patrimônio público, evidenciam um preparo duvidoso das forças.

No Paraná, a atuação da polícia no dia 29 de abril de 2015, na contenção de professores no Centro Cívico da capital paranaense que se manifestavam contrários à aprovação do projeto de lei que alterava a previdência dos servidores, e seus resultados noticiados pela mídia trouxeram comprometimento inequívoco à imagem organizacional²⁴.

A carta em termos formais constituiu um momento de ruptura com uma ordem social e política autoritária, porém, não significou, na área de segurança pública, um deslocamento direto de um padrão de atuação marcadamente violento das polícias para um formato de policiamento democrático, alinhado às demandas da população. A nova ordem constitucional significou desafios na instauração de novos procedimentos e lógicas de resistências organizacionais.

Pouco ou quase nada, porém, se inovou no sistema de segurança pública, cristalizado de forma taxativa no art. 144 da constituição (os órgãos policiais e suas competências permaneceram quase como que uma cópia das estruturas existente anteriormente), dificultando alterações de rumo nas políticas públicas da área, que seguem pautadas no direito penal forte e absoluto, perpetuando práticas ineficientes, como o controle violento da ordem pública por meio de mecanismo de contenção do crime, gerando índices alarmantes de civis mortos pelas forças policiais, especialmente nas periferias (BUENO, 2014, p. 421-2). Soma-se a este panorama as brigas corporativas entre as organizações pelos espaços de poder que tornam frequentemente as discussões sobre segurança quase sempre marginais.

²⁴ A troca abrupta do comandante geral após o evento gerou estremecimento entre a corporação e a Secretaria de Segurança Pública que demoraram a ser superados.

Por ocasião da Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável²⁵, realizada em setembro de 2015, foram estipulados os “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” (ODS), que visam orientar as políticas nacionais dos países participantes até 2030. A coordenação brasileira em torno destes objetivos elaborou documento intitulado “Elementos Orientadores da Posição Brasileira”. O objetivo 16, intitulado como “Paz, Justiça e Instituições Fortes”, é “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes²⁶, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”.

Dentro deste objetivo as metas que caberiam às polícias, em especial às forças militares estaduais, seriam a redução de todas as formas de violência e as mortes relacionadas a ela, bem como a promoção de políticas preventivas. Cientes de que as alterações estruturais no sistema de segurança (muitas cristalizadas constitucionalmente, meras cópias de estruturas anteriores) são extremamente custosas e difíceis de se concretizarem, dependentes de fatores externos (mudanças socioeconômicas, na opinião pública, nos governos, por exemplo), uma alternativa é buscar a reforma possível no âmbito interno das organizações policiais.

As polícias militares possuem um sistema de crenças (valores, ideias, objetivos políticos) únicos, e que como qualquer outra organização tradicional²⁷, resiste, em maior ou menor grau, às mudanças. Sabatier e Jenkins-Smith (1993) propuseram uma estrutura hierárquica, disposta segundo o grau de resistência à alteração, no sistema de crenças:

²⁵ A agenda estatal democrática, conforme preleciona Juarez Freitas (2011, p. 41), deve buscar o direito fundamental à sustentabilidade multidimensional, incluso nesse conceito o direito à segurança pública de qualidade. A sustentabilidade é “princípio constitucional [implícito] que determina, independentemente de regulamentação legal, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo produtivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar físico, psíquico e espiritual, em consonância homeostática com o bem de todos” (FREITAS, 2011, p. 56).

²⁶ Uma administração pública eficaz se traduz em mínimo de burocracia para acionamento, alto nível de transparência e prestação de contas, e capacidade institucional de cumprimento de leis.

²⁷ Na organização tradicional o enfoque é na análise das atividades das empresas, a ambiência é autoritária, hierárquica e vertical, a visão de mundo é fechada e a tomada de decisão é individual e centralizada. Em uma organização moderna o enfoque é no comportamento humano, a ambiência é consultiva, a visão de mundo é aberta e a tomada de decisão segue um processo decisório. Já na organização contemporânea o foco é no cliente e não cliente, a gestão é participativa, a visão é holística e a tomada de decisão é negociada (CURY, 2000, p. 157).

(1) núcleo duro (*deep core*), axiomas normativos e antológicos fundamentais, extremamente resistentes à mudança;

(2) núcleo político (*policy core*), posições concernentes às estratégias básicas, às opções programáticas, à teoria da ação para atingir o núcleo duro, servem como filtro de percepção dos atores para determinarem aliados e oponentes, fontes potenciais de coordenação, informação e conselho (mudanças neste núcleo geralmente resultam de fatores exógenos);

(3) aspectos instrumentais (*secondary aspects*), decisões instrumentais, medidas e informações necessárias para implementar o núcleo político, mudanças relativamente fáceis e claras. É no nível instrumental que está a maior parte do *policymaking* administrativo e legislativo (BONAFONT, 2004, p. 104).

A institucionalização da pesquisa nos parece alterar aspectos instrumentais da organização, mas não menos importantes na alavanca para o desenvolvimento, podendo auxiliar, por exemplo, na diminuição da letalidade²⁸ provocada no exercício de sua missão constitucional, a preservação da ordem pública.

Como assevera Lucy Winchester (2011), um planejamento para o desenvolvimento se relaciona diretamente com o ciclo de política pública (já apresentado no capítulo 1, item 1.4, podendo ser traduzido em:

(1) Definição de uma perspectiva: articular as perspectivas coletivas; antecipar as consequenciais que produzirão as decisões de governo em distintos prazos; definir uma estratégia de desenvolvimento.

(2) Formulação: identificar os conteúdos da política pública, desenhando objetivos e instrumentos de política; decidir quais deles atingem melhor o objetivo de desenvolvimento, dentro das limitações existentes (recursos, informação, capacidade de implementação).

(3) Coordenação: propiciar mecanismos para assegurar a consistência, coerência e complementariedade das políticas dentro do governo; propiciar mecanismos para maximizar a eficiência e eficácia da execução dos programas.

(4) Avaliação: analisar os resultados das políticas públicas e da gestão pública, dentro do aparato governamental e em sua relação com o parlamento e com

²⁸ Três são os critérios usualmente utilizados para aferir o uso da força letal e o abuso de poder pela polícia: (1) a relação entre civis mortos e policiais mortos (o FBI trabalha com a proporção de 12 civis mortos para cada policial morto); (2) a razão entre civis feridos e civis mortos pela polícia; (3) a proporção de civis mortos pelas polícias em relação ao total de homicídios dolosos (nos EUA, o índice foi de 3,6% em 2010; em São Paulo e no Rio de Janeiro, no ano de 2012, 8,9 e 9,7% respectivamente) (BUENO, 2014).

os cidadãos; propiciar dados para retroalimentar a tomada de decisão para melhorar o desempenho governamental.

O planejamento robusto de uma política pública auxilia na estabilidade, adaptabilidade, coordenação e coerência, qualidade de implementação e fiscalização, eficiência e respeito do cidadão. Para que se tenha qualidade é notória a importância de fundamentação teórica ampla (a escolha dos gestores auxilia neste processo), estimativa de custos e alternativas de financiamento, fatores de evolução de custo-benefício, consistência interna e com outras políticas de governo, antecipação de apoios e críticas, oportunidade política, planejamento de fases bem definidas, clarificação de objetivos, funcionalidade dos instrumentos de implantação e avaliação (metas e indicadores).

2.3 INSTITUIÇÃO E ORGANIZAÇÃO

Douglas North (1990) distingue instituições de organizações. As primeiras “incluem qualquer forma de constrangimento que molda as interações humanas”, enquanto as segundas englobam “corpos políticos (partidos políticos, o Senado, uma prefeitura, uma agência regulatória), corpos econômicos (firmas, sindicatos, fazendas familiares, cooperativas), corpos sociais (igrejas, clubes, associações atléticas) e corpos educacionais (escolas, universidades, centros de treinamento vocacional)” (Douglas North, 1990, p. 4-5).

Enquanto instituições são corpos normativos, jurídicos e culturais, conformados por um conjunto de ideias, crenças, valores e regras que condicionam as formas de mudança social. As organizações são um sistema social conformado por indivíduos e grupos de indivíduos, dotados de recursos e dentro de um determinado contexto, que desenvolve regularmente um conjunto de tarefas orientadas por valores comuns para a obtenção de um determinado fim.

Ambas são convencionadas, mas por processos extremamente diferentes. Se as organizações podem ser dissecadas, desenhadas, construídas e modificadas por métodos e técnicas meramente racionalista, este método resulta completamente inadequado para as instituições. Principalmente as instituições que norteiam e facilitam nossas vidas (como a linguagem e as regras formais) derivadas de longo processo de interação histórica e sociológica.

As instituições são restrições humanamente concebidas que estruturam as interações políticas, econômicas e sociais. Consistem em constrangimentos informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta), e regras formais (constituições, leis, direitos de propriedade). Acabam por definir as escolhas; determinam os custos de transação e de produção e, portanto, a rentabilidade e a viabilidade de se envolver em uma atividade. As instituições evoluem, sempre ligando o passado ao presente e ao futuro; a história é, portanto, consequência da evolução institucional em que o desempenho das economias só pode ser entendido como uma parte de uma sequência histórica (NORTH, 1993, p. 13-5).

Toda institución es el resultado jurídico/político/económico y/o social de una determinada forma de entender los conflictos sociales. En este sentido, entendemos las instituciones como espacios de mediación en los que cristalizan los resultados siempre provisionales de las luchas sociales por la dignidad (FLORES, 2008, p. 117).

As instituições quando não apresentam argumento racional, são aceitas como fatos culturais e têm, portanto, caráter ideológico²⁹. Uma vez moldadas as instituições, são preservadas pela tradição e sustentadas por uma consciência ética e jurídica que reflete esta tradição (ROSS, 2003, p. 428).

3. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PESQUISA NA PMPR

O delineamento da política de pesquisa na Polícia Militar do Paraná se baseia em dados empíricos, obtidos em sua maior parte por entrevistas semiestruturadas com os comandantes gerais da corporação, que ocuparam o cargo entre 2010 a 2018. Já a fase de implementação da política tem como base documental a informação prestada pelo chefe do Centro de Pesquisa e Pós-graduação produzida em 2018 ao Comandante da Academia Policial Militar do Guatupê (já vinculada academicamente à Unespar), para correção da organização militar. A avaliação é realizada de forma extremamente parcial, indicando o aumento do número de mestres e doutores na instituição, já registrado em pesquisa anterior, e na tentativa de identificação de linhas de pesquisa sedimentadas no oficialato e

²⁹ Ideologias “são construções teóricas nascidas da necessidade de justificar uma atitude prática ou um programa de ação” (ROSS, 2003, p. 428).

registradas pela corporação. O foco principal, portanto, é identificar as ideias e narrativas que impulsionaram a agenda, mas tangenciando outros aspectos incidentais após a sedimentação da instituição formal.

3.1 A LEI DE ORGANIZAÇÃO DA PMPR (2010)

Criada em 1976, quando da promulgação da Lei de Organização Básica da Polícia Militar do Paraná (Lei Estadual 6774/76), a Diretoria de Ensino foi concebida como órgão setorial do sistema de ensino incumbida do planejamento, coordenação, fiscalização e controle das atividades de formação, aperfeiçoamento e especialização de oficiais e praças da corporação (artigo 14). Seus órgãos de apoio eram a Academia Policial Militar do Guatupê (APMG), o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças (CFAP) e o Colégio da Polícia Militar (CPM), sendo responsáveis pelo “desenvolvimento de estudos e pesquisas técnicas” (artigos 23 e 24). No mesmo dispositivo legal, a competência sobre os assuntos pertinentes ao ensino é compartilhada com a 3ª Seção do Estado-Maior da corporação (artigo 11, letra c). O Corpo de Bombeiros, de forma autônoma, possuía um Centro de Ensino e Instrução (art. 42, II), “incumbido da formação técnica, da instrução de manutenção e atualização da tropa”.

Até o ano de 2010 esta foi a configuração da estrutura de ensino na PMPR, sendo inexpressivo o engajamento na pesquisa, já que não era, de forma objetiva, uma responsabilidade efetivamente cobrada dos órgãos de apoio. O processo de mudança legislativa sobre o tema acompanha as aspirações de reforma institucional encabeçadas pelo então comandante-geral coronel Luiz Rodrigo Larson Carstens³⁰ (no comando da PMPR de outubro de 2009 a janeiro de 2011).

³⁰ Entrevistado pessoalmente em 06 de junho de 2018. Exerce atualmente (com 58 anos) a função de Grão-Mestre estadual do Grande Oriente do Brasil. Formado em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (1989). Registrou que no decorrer da carreira, como oficial da corporação, exerceu todas as funções administrativas do 4º Batalhão de Polícia Militar (Maringá), exceto o comando da unidade. Comandou companhias destacas no BPRV, ainda como oficial intermediário. Como oficial superior, foi Chefe do Estado Maior do Comando do Policiamento do Interior, função que lhe capacitou na gestão de pessoal, gestão de processos disciplinares, e planejamento estratégico, conforme sua fala. Cumulou nesta época a função de assessor militar do Tribunal de Justiça do Paraná, na gestão do Desembargador Vicente Troiano Neto (2001/02), o que o aproximou dos outros poderes, quando participou do projeto “Mãos Limpas” (reuniões semanais com diversos órgãos de segurança). Posteriormente, no Comandante do Batalhão de Polícia Rodoviária, implantou métodos de qualificação por resultado. Foi assessor na Secretaria de Segurança Pública, quando gerida por Luiz Fernando Delazari, fomentando ações de integração entre os atores políticos, corporação e comunidade. Designado para chefia do Estado Maior da PMPR, pelo comandante geral, então

Esse contexto, permeado de fatores históricos e políticos, é retratado em entrevista concedida pelo comandante, já na reserva. O oficial expressa que sempre possuiu análise crítica na corporação (de tenente³¹ ao posto de coronel), refletindo sobre proposições inovadoras, dentre elas legislativas, que ensejassem a melhoria da dinâmica interna e que refletissem na capacidade de atendimento da comunidade. O entrevistado relatou que ocupava a chefia do Estado-Maior da corporação, quando a doença do coronel Anselmo (então comandante-geral) encurtou sua carreira³². O governador Requião, por telefone, então lhe incumbiu da missão de comando, informando que a escolha não era do chefe do executivo, mas de seus pares (demais coronéis da ativa).

Verbalmente foram repassadas as primeiras ordens, sendo orientado especificadamente para que não faltasse alimento para a tropa, remédios no hospital, e combustível para as viaturas, sendo vedada a interferência política em seu comando. Com o início de sua gestão, entendeu que, para aqueles assuntos específicos, poderia falar em nome do governador, facilitando o cumprimento dos protocolos e burocracias com maior agilidade. Relata que ganhou credibilidade com o governador, se destacando pelos estudos e engajamento nas reuniões da Escola de Governo. Seu *staff* (gabinete do Comando-Geral) sempre lhe alimentava com relatórios e estatísticas, estando sempre ciente dos erros e acertos operacionais da corporação. Sua preparação para as perguntas do governador fazia com que suas assertivas fossem claras e precisas, conquistando o respeito do chefe do executivo.

O coronel Carstens destaca que priorizou dois planos para a reforma da corporação em seu comando. Imediatamente quando assumiu a função, buscou a reestruturação remuneratória da Polícia Militar do Paraná. Em seu início de carreira, seu comandante no 4º BPM, coronel Italo Augusto Dietrich Zappa (janeiro de 1980 a

coronel Anselmo de Oliveira (2008/9). Referenciou a nomeação do coronel Anselmo como uma mudança radical de paradigma, de ruptura nas tradições da corporação, já que era o mais moderno dentre os coronéis da ativa. O coronel Amaro do Nascimento Carvalho, embora fosse o mais antigo, declinou, por questões pessoais, a assunção do EM da corporação. A função exigia o exercício de posição funcional sobre oficiais mais antigos, mas a situação, em sua visão, foi contornada com habilidade e profissionalismo.

³¹ O oficial foi preso e restou incomunicável no ano de 1986, juntamente com outros oficiais, por reivindicação de melhorias salariais à corporação. Foi taxado, segundo seu relato, de comunista. O soldado, na época, ganhava soldo que inviabilizava uma vida digna, sendo excluído dos círculos sociais, não frequentando reuniões da comunidade, restando marginalizado.

³² O coronel Anselmo José de Oliveira (comandante-geral de abril de 2008 a outubro de 2009) faleceu aos 47 anos de idade, após o enfrentamento de um câncer por quatro anos (GAZETA DO POVO, 17 de julho de 2013).

julho de 1984), já mostrava a preocupação com a composição salarial da polícia, dividida em soldo e gratificações (estas últimas vantagens circunstanciais e que poderiam ser suprimidas na inatividade). Todo aumento salarial ofertado pelos governos era sobre as gratificações, ficando estancado o soldo da tropa.

Uma proposta de alteração legislativa começou a ser minutada internamente na corporação prevendo a incorporação das vantagens ao soldo. O chefe de seu Estado-Maior, coronel Izaías de Farias, e o chefe da 1ª Seção, então major Maurício Tortato, foram os oficiais que detalharam o projeto, que geraria um impacto substancial na folha de pagamento, de aproximadamente 30 milhões de reais mês. O projeto, porém, estava incipiente politicamente, sendo necessária a busca de articulação do comando junto ao chefe do executivo e Assembleia Legislativa.

De outro norte, o entrevistado aponta que a Polícia Civil do Estado, no ano de 2009 já havia aberto canal de diálogo com o Secretário de Segurança, Luiz Fernando Delazari (no cargo de maio de 2003 a abril de 2010), e buscava emplacar aumento salarial para a categoria. Após rodadas de reunião, porém, o projeto da Polícia Civil estacionou na Secretaria de Administração e Previdência, o que ensejou cobrança por meio de seus órgãos de classe. Em 2010 a categoria aprovou indicativo de greve. Após esta manobra da PC o governador chamou a PM para conversar sobre eventual aumento salarial. O entrevistado relata que alertou o governador que se o projeto da PC prosperasse e se nenhum aumento fosse dado aos militares estaduais, haveria dificuldade para segurar a tropa. Após os esclarecimentos dos detalhes e sinalização da corporação para o aceite do parcelamento, o governador chamou o vice-governador, Orlando Pessuti, assinou a proposta³³ e pediu para que fosse encaminhado ao presidente da Assembleia Legislativa. Na Assembleia foi realizada uma audiência pública no plenarinho, sendo a lei debatida e sua equipe sabatinada. O projeto tramitou na casa em regime de urgência sendo aprovada. O governador sancionou a lei, demonstrando que o protagonismo do então comandante geral foi fundamental para o aproveitamento da oportunidade política.

³³ A proposta alterava o Código de Vencimentos da Polícia Militar do Estado (Lei Estadual nº 6417/1973). Os vencimentos dos integrantes da corporação compreendiam, segundo esta lei, soldo (parte básica dos vencimentos, inerentes aos postos e graduações) e gratificações (estímulos por atividades profissionais, condições de desempenho peculiares, ou tempo de permanência em serviço). A alteração previa que o salário-base incorporasse tanto o soldo quanto as gratificações, sendo previsto posteriormente o aumento real sobre o salário-base em 17 por cento. Para maiores informações ver imagem anexa (Anexo I).

O segundo plano de reforma arquitetado pelo coronel Carstens visava a modernização organizacional da Polícia Militar e consertar algumas decisões administrativas não corretamente planejadas, em especial a autorização de ingresso de alunos oficiais em excesso sem alteração do organograma³⁴, e ocorria paralelamente, com o auxílio do mesmo núcleo duro (gabinete do comando, Estado-Maior e 1ª Seção). A corporação precisava ser reformulada, em seu desenho institucional, já que atrasada com referência a outras polícias no Brasil³⁵. O *start* desta nova campanha, porém, ocorre em momento distinto e com novo *player*. O projeto foi apresentado ao vice-governador, Orlando Pessuti, próximo de sua assunção ao cargo de governador, já que Requião buscava sua candidatura ao cargo de senador. O ambiente político era uma incógnita, pois havia rumores nos bastidores de distensões entre o governador e seu vice.

Dentro da corporação, entretanto, o clima era de euforia, segundo o entrevistado. O comando gozava de momento de grande credibilidade graças à reestruturação salarial alcançada. Os demais coronéis foram cientificados do plano de reforma e que nem todos poderiam participar das decisões, centralizadas no Comando Geral. Aproveitando-se da presença de elementos modificadores, elencados pelo entrevistado, como (1) momento (tempo), (2) circunstância (vontade) e (3) possibilidade (recursos, inclusive financeiros), deu-se início à exposição da necessidade de mudança ao futuro chefe do executivo.

Quando Orlando Pessuti assume o governo (abril de 2010), visita o Comando Geral e acolhe o plano, visando um marco para sua gestão. O secretário de segurança nomeado, coronel da reserva Aramis Linhares Serpa (no comando da pasta de abril a dezembro de 2010), toma conhecimento detalhado das alterações propostas, opina e enaltece a importância da reforma, dando segurança no convencimento do governador.

³⁴ Em 1999 foram definidas ao Curso de Formação de Oficiais em 165 (cento e sessenta e cinco) o número de vagas para o 1º ano CFO/PM, em 33 (trinta e três) o número de vagas para o 1º CFO/BM e em 07 (sete) o número de vagas para o 1º CFO/PM Feminino, da Polícia Militar do Paraná (decreto estadual 4339/1998). Após sua formação, não havia disponibilidade no quadro para promoção de todos a segundos-tenentes. Muitos permaneceram um período relativamente grande como aspirantes (alguns mais de três anos), sem estabilidade, só sendo resolvido o problema em 2010 com a reforma proposta pelo coronel Carstens e aprovada pela Assembleia.

³⁵ O entrevistado citou o fato de, por exemplo, a corporação até o ano de 2009 não ter uma Corregedoria Geral, relegando a importante missão a uma seção da Diretoria de Pessoal. Em São Paulo, por exemplo, a Corregedoria foi criada em 1990, por meio de decreto (3138) no governo de Orestes Quércia. Já o Grupamento de Radiopatrulha Aérea data de 1984.

O organograma da corporação receberia substancial alteração, sendo necessária a alteração da Lei de Organização Básica (LOB). No desenho, conforme ditou o entrevistado, foram previstos principalmente:

(1) criação do Subcomando-Geral, com incumbência de resolver problemas operacionais da corporação, deixando o Comando Geral livre para pensar o planejamento estratégico e político da corporação. A Chefia do Estado Maior ficaria responsável pelo estudo de processos, rotinas, doutrinas, diretrizes, visando a proposição de aperfeiçoamento do modelo posto;

(2) descentralização das questões administrativas e operacionais, desdobrando o Comando do Interior e da Capital em 06 (seis) Comando Regionais (1º CRPM – Curitiba, 2º CRPM – Londrina, 3º CRPM – Maringá, 4º CRPM – Ponta Grossa, 5º CRPM – Cascavel, 6º CRPM – Região Metropolitana de Curitiba), dando vazão a carreira dos oficiais subalternos e intermediário, bem como facilitando que oficiais superiores tivessem a possibilidade de encerrar as carreiras onde serviram, por vezes, por mais de 30 anos;

(3) criação da Diretoria de Desenvolvimento Tecnológico e de Qualidade, responsável pelas atividades de informática e telecomunicação da corporação, e pela promoção da eficiência e economicidade das atividades administrativas e operacionais da Corporação; seu comando deveria recair sobre coronel do Quadro Administrativo, conforme relato;

(4) criação da Corregedoria Geral, emancipando-a da Diretoria de Pessoal, para padronização de procedimentos e processos, buscando rigor nas questões éticas; o coronel gostaria de implantar um órgão responsável pela investigação de crimes nos quais os militares fossem vítimas e uma laboratório de balística, o que até o momento não ocorreu e não está contemplado na alteração da LOB ou em portaria do comando;

(5) transformação da Companhia de Choque em Batalhão de Operações Especiais;

(6) criação do Grupamento Aéreo;

(7) a Diretoria de Ensino passou a chamar Diretoria de Ensino e Pesquisa, com reflexos que merecem e serão aprofundados, como tema foco deste trabalho.

Na entrevista o coronel ressaltou, ainda, que o Corpo de Bombeiros também teve expansão substancial, com a criação de 03 (três) grupamentos e do Grupo de Operações de Socorro Tático. A frota da Polícia Militar foi renovada (1200 viaturas

entregues), após a aderência ao registro de preços realizados por outros Estados (fato inovador para aquele governo). Foi realizado curso de gestão orçamentária a oficiais da PM, ministrado por técnicos da fazenda, instrumentalizando liberação de recursos do orçamento para custeio e investimentos na corporação.

As mudanças na Diretoria de Ensino, portanto, não são evento isolado na mudança institucional, mas fazem parte de um grande planejamento estratégico da corporação. Na opinião do entrevistado sob o tema específico, era necessária, porém, uma quebra de paradigma para implementar a filosofia de pesquisa na PMPR. As pesquisas demandariam tempo e recursos, além de uma nova atitude institucional. O coronel esclareceu que a ideia de dar ênfase à pesquisa, visava qualificar técnicos que pudessem atestar os materiais, equipamentos e armas utilizadas pela corporação. Seria um órgão certificador de segurança e proteção, com laboratório para testes. Outra ideia era realizar pesquisas comportamentais, avaliando táticas e técnicas do emprego operacional da polícia e do bombeiro.

Além disso, os trabalhos de conclusão de curso de formação, aperfeiçoamento e especialização deveriam ter correlação com os problemas enfrentados pela segurança pública, em especial pela Polícia Militar. Era necessário fomentar novas pesquisas, mas não meramente acadêmicas, e sim visando resultados para mudanças e melhorias institucionais. Nesta visão, a transformação da Academia Militar do Guatupê em universidade era tida como fundamental, para a formação dos soldados da PM como tecnólogos em segurança pública, os alunos oficiais em nível superior, os capitães alunos do Curso de Aperfeiçoamento como mestres, e os oficiais superiores alunos do Curso Superior de Polícia como doutores. O fomento dos oficiais para busca do conhecimento, em sua concepção, facilitaria a equiparação com o âmbito acadêmico civil, mas com metodologia própria.

O estímulo à titulação fora da corporação, nas universidades, visava justamente fortalecer o corpo docente da Academia Policial e legitimar a formação de técnicos e oficiais com curso superior pelos próprios militares estaduais. Pessoas qualificadas de dentro da instituição instruindo os novos alunos, segundo Carstens.

Identificasse, portanto, que o coronel Carstens (com seu staff) foi protagonista na formulação da política pública (processo de decisão). Identificou os problemas da organização, definiu objetivos e metas claras e relevantes, buscou alternativas, examinando as eventuais soluções para alcançar suas metas, participou ativamente do processo de articulação técnico-política de carácter

competitivo (o desejável e o possível), discutindo e interagindo com atores relevantes, desenhando de fato a política pública.

Embora as mudanças legislativas tenham sido um grande avanço, a implantação das ideias do empreendedor da política não ocorreu de forma imediata. Até o momento as linhas de pesquisa, por exemplo, não foram identificadas e sedimentadas e não houve equiparação dos cursos internos com as titulações do âmbito civil. Mas a busca de conhecimento, segundo o coronel, passou a auxiliar no principal, um câmbio cultural.

Registrasse que, no seu comando, os Diretores de Ensino foram os coronéis Luiz Valmir Schmitter da Luz (18.04.2008 a 22.04.2010), Mauro Pirolo (22.04.2010 a 02.08.2010) e Roberson Luiz Bondaruk (02.08.2010 a 06.04.2011). Pirolo foi posteriormente chefe de Estado Maior e Bondaruk foi alçado comandante geral (este último também entrevistado neste trabalho, despontando ativamente como um empreendedor da pesquisa).

Com o término do Governo Orlando Pessuti (PMDB), assume em janeiro de 2011 Beto Richa (PSDB), indicando ao cargo de comandante geral o coronel Marcos Teodoro Scheremeta³⁶. Entrevistado, relatou sua percepção pessoal sobre a pesquisa na instituição, asseverando que historicamente a PMPR não trabalhava a pesquisas como ferramenta de gestão. O foco institucional, segundo o coronel, era na produção de estatísticas das atividades operacionais, das ocorrências solicitadas e atendidas pela radiopatrulha, e dos registros policiais e criminais. A ideia de pesquisas internas, principalmente de satisfação dos recursos humanos com relação à atividade, tratamento, equipamentos e materiais, armamentos, uniformes e condições de trabalho ocorriam, mas havia dificuldade na sua divulgação e implementação. Muito em virtude da resistência dos escalões superiores.

O quadro, entretanto, passou a mudar, na sua opinião, com a oxigenação dos escalões superiores por oficiais superiores mais jovens, com formação acadêmica mais moderna e voltada à gestão. A corporação passou a adotar, conforme relata o entrevistado, conceitos inovadores em questões voltadas à melhoria das condições de trabalho da tropa, ouvindo mais as necessidades dos

³⁶ Entrevista respondida por endereço eletrônico, em 26 de junho de 2018. Nascido em 21 de janeiro de 1962. Aspirante de 1982. Bacharel em Direito pela PUC/PR (1995). Exerceu o comando da PMPR até novembro de 2011. Como oficial superior exerceu as funções de subcomandante do 14º BPM (Foz do Iguaçu), comandante do 17º BPM (São José dos Pinhais), comandante do Comando do Policiamento da Capital, chefe da PM/3 do Estado Maior, e assistente do comandante geral.

subordinados e suas aspirações. Seu comando tinha esta preocupação, sempre buscando um bom relacionamento com a tropa, tomando decisões solidariamente com os integrantes do Estado-Maior e com as Diretorias afetadas, narra.

O entrevistado ressaltou, ainda, que a corporação era muito respeitada externamente quando apresentava seus estudos, pesquisas e cálculos financeiros e orçamentários. Isto, porém, não significava que o sucesso em negociações externas era certo. Elencou a habilidade política como crucial para o enfrentamento de interesses corporativistas pelo comandante.

É na sua gestão que o Plano de Desenvolvimento Institucional da Academia Policial Militar do Guatupê (2012 a 2017), é divulgado (16 de setembro de 2011), apresentando como um dos objetivos da unidade militar “estruturar e operacionalizar o Centro de Pesquisas” e “desenvolver linhas de pesquisas na área de segurança pública” (APMG, 2011, p. 15). O documento, quando trata da infraestrutura física e instalações da instituição, mais especificamente sobre os laboratórios de informática e o sistema de geoprocessamento³⁷, cita expressamente três linhas de pesquisa, a saber: (1) prevenção de crimes através do desenho urbano, (2) design contra o crime, (3) fatores sociais ligados ao cometimento de delitos.

A fase de implementação começa, portanto, a ser identificada. Se põem em marcha as opções selecionadas pelo coronel Carstens e cristalizadas na lei, desenvolvendo-se as atividades por meio das estruturas institucionais existentes e criadas (recursos humanos e económicos começam a ser dispendidos). É processo complexo, que passa a envolver mais atores e decisões), sendo necessário seu monitoramento e coordenação. Mas o protagonismo do comandante geral continua sendo visível, podendo ser classificada como uma política *top down* (marcada pelo dirigismo hierárquico em sua condução). Ressalta-se, entretanto, que o processo *bottom up* facilitaria o fluxo de informação e poderia permitir o ajuste do processo, identificando problemas de implementação e do desenho, e mudanças de contexto.

O processo de integração da Academia Policial Militar à Universidade Estadual do Paraná, é outra inovação pensada no plano inicial do coronel Carstens, que passa a caminhar de forma mais efetiva, como veremos.

³⁷ “Sistema destinado para a formação de ‘Mapas do Crime’, onde se procura processar dados relativos ao cometimento de delitos ligando-os a um ponto geográfico” (APMG, 2011, p. 45).

3.2 A INTEGRAÇÃO DA APMG À UNESPAR (2013)

Já no ano de 2011 a Agência de Notícias do Paraná noticiava que a Academia Policial Militar do Guatupê (APMG) poderia ser incorporada à Universidade Estadual do Paraná (Unespar), autarquia que reunia as faculdades estaduais paranaenses e estava em fase de ajustes administrativos. A referida proposta foi discutida na primeira semana do mês de agosto de 2011, em reunião entre o secretário da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI), Alípio Leal, o comandante-geral da Polícia Militar, coronel Marcos Teodoro Scheremeta, e o comandante da APMG, major João de Paula Carneiro Filho.

O discurso de Scheremeta foi de que a incorporação da academia no sistema de ensino civil seria uma forma de fazer com que o ensino ofertado pela polícia ganhasse maior valorização e qualificação: *“É um curso muito concorrido, com média de 1350 horas/aula por ano e que conta com alunos de todas as regiões do país. Nosso objetivo é qualificar e valorizar ainda mais esse curso”* (AEN, 2011).

O enfoque do então secretário Alípio foi na necessidade de conjunção de esforços entre as secretarias de Ensino Superior e de Segurança Pública, para que a academia fosse inserida na universidade como mais um campus, sendo determinada a criação de um núcleo para avaliar e desenvolver a proposta.

A passagem de Scheremeta pelo comando geral, porém, é encurtada, restando destituído do cargo pelo então secretário Reinaldo de Almeida César (delegado de polícia federal). Em entrevista concedida à Gazeta do Povo (em 25 de novembro 2011) “admite ligação com contraventores”, “pessoas que gerenciariam o jogo do bicho e esquemas com máquinas caça-níqueis”. Atribui sua queda ao desgaste gerado com a decisão do governo em repassar o atendimento dos servidores públicos e familiares conveniados ao Serviço de Atendimento à Saúde de Curitiba e Região Metropolitana ao Hospital da Polícia Militar.

O coronel Roberson Luiz Bondaruk³⁸ foi seu substituto no cargo. Inquirido quanto à institucionalização da pesquisa, asseverou o entrevistado que o Curso de

³⁸ Entrevista concedida por aplicativo de mensagens (WhatsApp), em 28 de julho. Ingressou em 1981 na PMPR, atualmente com 56 anos, comandante da PMPR de novembro de 2011 a outubro de 2013, é formado em Direito pela PUCPR (2004), aspirante da turma de 1983, realizou o CAO em 1996 na polícia de São Paulo. Como oficial superior, exerceu o cargo de comandante do Regimento de Polícia Montada, chefe das Relações Públicas, comandante da APMG, subchefe do Estado Maior e comandante da PMPR.

Aperfeiçoamento de Oficiais e o Curso Superior de Polícia já tinham a tradição de apresentar estudos sobre as vivências e demandas policiais como requisito para aprovação dos discentes, mas sem o intuito de publicação e divulgação, com ausência de rigor no controle da qualidade científica.

Externa o oficial que por empenho próprio publicou os artigos realizados no CAO e na universidade, quando se graduou em Direito. Dentre os títulos destaca “Polícia Comunitária: polícia cidadão para um povo cidadão”, “Manual de Policiamento Montado Comunitário” e “O império das casas abandonadas: crianças e adolescentes de rua e a polícia”. Tomou gosto pela escrita, percebendo a lacuna que havia na corporação, principalmente por pesquisas mais acadêmicas.

Ressalta que quando estava realizando o CSP como aluno (em 2006) já havia a preocupação do então comandante, coronel Mauro Pirollo³⁹, em transformar a Academia de Polícia em instituição de ensino superior, com o CAO e CSP equivalentes a cursos de mestrado e doutorado, respectivamente. Embora a carga horária dos cursos tenha sido aumentada⁴⁰ com este intuito, por entraves legais não se efetivou esta ambição.

Ao final do curso publicou o livro “A prevenção do crime através do desenho urbano”. A ideia do tema teria surgido de palestra ministrada por um tenente-coronel do Rio de Janeiro, que apresentava entrevistas com presos e dados estatísticos sobre a criminalidade carioca e sua relação com a arquitetura da cidade. Para sua pesquisa Roberson relata que contou com o auxílio de psicólogas do DEPEN que entrevistaram 303 presos do Paraná delineando como eles escolhiam suas vítimas e quais eram suas estratégias de furtos. Foram também realizadas vistorias nos 100 imóveis mais furtados da capital paranaense, sendo entrevistados seus moradores. O livro recebeu o prêmio Hermès de inovação em 2009, concedido pelo Instituto Europeu de Inovação e Estratégias Criativas (Paris), sendo considerado inovador justamente por pesquisar em detalhe as práticas delituosas, contrariando o casuísmo rotineiramente empregado na prática policial na América Latina.

Continuando a pesquisa publicou um segundo livro, chamado “Design contra o crime: prevenção situacional do delito através do design de produtos”, com enfoque na apresentação de produtos de utilização geral, que podem reduzir a chance de vitimização dos seus futuros usuários se projetados e fabricados

³⁹ Diretor de Ensino da PMPR de 22 de abril de 2010 a 02 de agosto de 2010.

⁴⁰ No CSP a carga horária passou de 482 horas para 527 horas.

adequadamente, e no planejamento urbano das cidades para a prevenção de crimes. O livro foi muito divulgado no país pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Paraná, já que voltado também aos profissionais da área, e pela Federação das Indústrias do Estado do Paraná, sendo divulgado entre os alunos do curso de design do Senai.

O entrevistado também cita como obstáculo à implementação da pesquisa na agenda barreiras culturais da corporação à inovação. Disse que enfrentou muitos questionamentos quando divulgava a filosofia do policiamento comunitário, sendo encarado como ferramenta inócua por alguns atores do alto escalão da corporação. A incompreensão com os objetivos das pesquisas se traduzia em boicotes pessoais. A divulgação das pesquisas deu notória visibilidade ao oficial nos meios de comunicação, o que causava transparente e perceptível inveja dos pares, quando ainda não estava na condição de comandante geral. Mesmo com estes obstáculos, o movimento de produção científica entre os oficiais crescia, mas dependente do esforço individual de cada militar estadual.

As demandas profissionais como coronel acabaram por dificultar o tempo pessoal despendido com a pesquisa. Outros assuntos administrativos e operacionais foram o foco de seu comando em detrimento do fomento às atividades de estudo. A concentração do orçamento na Secretaria de Segurança Pública com a criação do Fundo Estadual de Segurança dificultou o processo de compra de combustível, pneus, alimentação e armamento. 1500 viaturas estavam em situações de descarga. O sistema de saúde da Polícia Militar passou a agregar o atendimento dos demais servidores públicos. Os ataques do Primeiro Comando da Capital (PCC) a postos policiais no Estado de São Paulo colocavam a PMPR em alerta. O oficial acabou, ainda, por sofrer um AVC, ingressando na reserva, não apresentando, conforme sua fala, projeto específico à pesquisa, não dando a ela centralidade de esforços, devido às urgências apresentadas.

Narra que de forma indireta incentivou a Academia Policial do Guatupê a tomar a dianteira neste aspecto, indicando ser fundamental a pesquisa e a estatística para a antecipação e prevenção de eventos de crise, eficiência administrativa e operacional. Em 12 de junho de 2013, sob seu comando, entretanto, entra em vigor a lei estadual 17590, vinculando academicamente a Escola Superior de Segurança Pública da Academia Policial Militar do Guatupê à Unespar, respeitadas as peculiaridades do ensino militar e preservando os princípios da

caserna. Orçamentariamente seu vínculo permanecia com a SESP, e o comando da APMG indicado pelo comando geral da corporação.

Devido à doença referida é substituto no cargo, pelo coronel Cesar Vinícius Kogut⁴¹ (outubro de 2013 a maio de 2015). Entrevistado o coronel corrobora que a PMPR enfrentava resistência cultural à pesquisa, principalmente quando referente à gestão de pessoas. Os estudos sobre logística e armamento, diferentemente, eram menos questionados por regras formais e não formais, sendo realizado pelo Estado Maior da corporação. O oficial critica o fato de que o Diretor de Ensino e Pesquisa não perdura muito tempo no cargo, sendo trocado com frequência, e raramente possui trajetória na área, ou quando a possui, foca seus esforços em situações restritas às suas concepções ideológicas. Sugere que deveria haver uma carreira de oficial na área de ensino, com curso para habilitação na área, para facilitar o planejamento, definir o que se deve pesquisar e se há possibilidade financeira para os estudos, inclusive apontando a proveniência dos recursos. Relata que assumiu o comando em período eleitoral, conseguindo abrir cursos com 1000 vagas de cabos e 400 de sargentos. Os coronéis Maurício Tortato e João de Paula Carneiro Filho protagonizaram as discussões sobre a área de ensino⁴² em seu comando, que definiu como de continuidade às implementações do comando do coronel Carstens.

A troca de comandante geral é motivada pelo evento fatídico ocorrido em 29 de abril de 2015. A votação de proposta de projeto de lei que alterava as regras da previdência dos servidores públicos foi reprimida pela força policial, ocasionando lesões em mais de 200 pessoas (El País, 30 de abril de 2015). Após verdadeiro jogo de empurra de responsabilidades, Kogut acaba por assumir a estratégia de ação, entregando carta de demissão ao governador. O comandante apeado indica ao chefe do executivo o nome do coronel Maurício Tortato ao cargo, e o novo

⁴¹ Entrevista pessoal realizada em 11 de junho de 2018, na Cidade de Apucarana (município no qual desenvolve atualmente as funções de Secretário de Segurança e Trânsito). Como oficial superior esteve nas funções de Diretor de Ensino, Diretor de Pessoal e Corregedor Geral. Como oficial subalterno e intermediário teve experiências no serviço reservado. Como comandante do 5º BPM, estudou o problema da segurança pública, identificando algumas das facetas que contribuíam para sua resolução: recursos humanos, financeiros e de materiais, e dinâmica social. Formado em Geografia.

⁴² Os Diretores de Ensino e Pesquisa em seu comando foram os coronéis Nilson Carlos Rosa (15 de dezembro de 2011 a 22 de maio de 2012) e Douglas Sabatini Dabul (14 de dezembro de 2012 a 02 de fevereiro de 2015). O coronel Carneiro era seu chefe de gabinete (comandante da APMG no comando do coronel Scheremeta) e o coronel Tortato estava na Chefia de Estado Maior.

estandarte de mudança é a alteração da lei que regulamenta a promoção de oficiais, impactando diretamente na política de pesquisa da corporação.

3.3 O FOMENTO À FORMAÇÃO DE MESTRES E DOUTORES (2015)

No final de setembro de 2015 o jornal Gazeta do Povo, em matéria intitulada “*PM estuda pacote de mudanças na carreira*” (GAZETA DO POVO, 2015), registrou que o movimento de reformulação da Lei de Promoção de Oficiais foi “encabeçada” pelo comandante-geral da Corporação, coronel Maurício Tortato. Na entrevista o coronel “assumiu que há influências internas e externas que causam injustiças nas promoções de oficiais” atrapalhando a gestão de pessoas. A grande finalidade da proposta, segundo o comandante, era minimizar as amplitudes subjetivas das promoções, calcando-as em critérios mais objetivos. “Isso é uma coisa que, com maior ou menor intensidade eu estou proposto a vencer. Ainda que eu saiba que não seja fácil” (TORTATO, 2015).

Na época a insatisfação de alguns oficiais também foi exposta pela reportagem. Eles expressavam que o mérito era relegado pelas preferências subjetivas de coronéis componentes da Comissão de Promoção de Oficiais (CPO) e ingerência política nas escolhas para promoção (GAZETA DO POVO, 2015).

O coronel Tortato⁴³ assumiu o comando em maio de 2015, permanecendo até abril de 2018. Entrevistado afirmou que “a legislação da PMPR, concebida primordialmente nas décadas de 1950 e 1960, não atentava para a revolução do conhecimento e para o aperfeiçoamento do processo ensino-aprendizagem, com qualificação, para a busca da excelência na prestação de serviços e para o fortalecimento institucional e, por decorrência, de seus quadros, em todos os postos e graduações”. Quando o oficial participou do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais na Polícia Militar de São Paulo, no ano de 2001, observou que essa preocupação já era real naquela corporação.

Relatou que na chefia da 1ª Seção do Estado Maior da PM no Paraná teve a oportunidade de interagir com uma comissão designada pelo Comando Geral para

⁴³ Entrevista encaminhada por correio eletrônico em 13 de junho de 2018. Atualmente com 51 anos, o oficial, da turma de aspirantes 1987, é formado em Direito pela UFPR (1997), especialista em Direito Público. Como oficial superior ocupou a função de comandante do 17º BPM (São José dos Pinhais), Chefe da PM/1, Diretor de Apoio Logístico, Chefe do Estado-Maior da corporação, Diretor Geral da Secretaria de Segurança Pública.

conceber uma “Lei de Ensino da PMPR” (que até hoje não prosperou), bem como pensar em inovações na Lei de Organização Básica da corporação. A atuação objetivou valorizar e qualificar o processo educacional próprio da corporação, culminando com a alteração da Lei de Organização Básica da PMPR em 2010 e a inserção da APMG como instituição de ensino superior vinculada à Unespar.

Em 2015, já como comandante geral, o oficial propôs a alteração da Lei de Promoção de Oficiais. A legislação concebida em 1969 não tinha preocupação com os cursos “*stricto sensu*”, sendo considerado pelo entrevistado importante agregar o incentivo à formação de mestres e doutores no processo de qualificação dos nossos quadros, valorizando a especialização como instrumento de ascensão profissional. Embora não seja uma correlação necessária, a formação mais qualificada tende a auxiliar na gestão do capital humano, na administração geral e estratégica, dentre outras demandas de desenvolvimento e gestão institucional. O entrevistado aponta resistências internas ao processo, inferindo que a organização ainda tem que “evoluir muito e conceber esse processo de valorização na sua cultura – processo de aculturação”.

Para o oficial há constante necessidade de aperfeiçoamento do regime jurídico dos militares estaduais, que deve ser realizado de forma crítica e com zelo. Acredita que a inserção dos processos de pesquisa acadêmica e a valorização dos cursos de mestrado e doutorado terão repercussões benéficas à PMPR, verificadas a médio e longo prazos. Em seu comando, o Centro de Pesquisa vira uma realidade.

3.4 Centro de Pesquisa e Pós-graduação: o cerne da implementação da política

Com as alterações legislativas apresentadas, importante verificar o símbolo da implementação da pesquisa na corporação. A informação 001, de 15 de junho de 2018, de lavra do chefe do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação (CPP) da APMG, foi produzida para subsidiar o comandante da organização de ensino com dados durante correição ordinária e nos indica o estágio da implantação da sessão.

Criado inicialmente apenas como Centro de Pesquisa (art. 29, §2º, inciso IV, da lei 16.575/2010 - LOB/PMPR), acrescenta-se a sua designação a Pós-Graduação (lei 19.462/2018). Importante constar que a biblioteca da APMG, administrada pela bibliotecária Mary Célia de Barros Claudino, restou subordinada diretamente ao CPP por portaria recente do comandante (027, datada de 3 de maio de 2018). As

alterações legislativas demonstram que o centro tem despertado novo grau de atenção e interesse dos gestores de segurança pública.

Chefiado desde sua criação efetiva pelo tenente Marcos Roberto de Souza Peres⁴⁴ (que ocorreu apenas em junho de 2016), o centro conta apenas com um soldado para os serviços de atendimento ao público e tarefas administrativas. Está atualmente localizado em uma pequena repartição no bloco de salas de aula da Escola de Formação de Oficiais (EsFO), ao lado da biblioteca, na APMG. O centro tem focado sua atuação na aproximação da APMG com a Unespar, ocupando espaço importante nos conselhos da fundação⁴⁵. Tem planejado cursos de especialização, organizou congresso e seminário⁴⁶, e uma revista on-line⁴⁷ para divulgação dos trabalhos acadêmicos.

Figura 5. Fotos da estrutura física do CPP



⁴⁴ Conforme relato do oficial. Mestre e doutorando em Educação pela Universidade Federal do Paraná. Seu atual tema de pesquisa é a formação dos militares estaduais para atuarem nas Unidades Paraná Seguro (programa de governo com ênfase no policiamento comunitário inaugurado na primeira gestão do governador Beto Richa; atualmente 14 UPS estão em funcionamento no Paraná: 10 na capital, duas na região metropolitana de Curitiba e duas no interior conforme dados públicos no site da SESP).

⁴⁵ Uma no Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (ocupada atualmente pelo chefe do CPP) e outra no Conselho Universitário (ocupada atualmente pelo comandante da APMG).

⁴⁶ I Congresso Técnico Científico de Segurança Pública, realizado no período de 7 a 9 de dezembro de 2016 em Curitiba/PR, com mais de 600 inscritos e 30 trabalhos apresentados; e Seminário de Direitos Humanos e Segurança Pública, em 9 de outubro de 2017, em Pinhais/PR, em parceria com a OAB/PR.

⁴⁷ Revista de Ciências Policiais da Academia Policial Militar do Guatupê, disponível em <www.revista.apmg.pr.gov.br>. A primeira edição publicada contou com 15 artigos na área, mas ainda está em processo de registro no Centro Brasileiro do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (ISSN), portanto, não classificada por ora no *webqualis*.



Fonte: Imagens cedidas pelo CEPP.

O CPP tem buscando, também, financiamento dos cursos de pós-graduação junto ao Programa Paraná Seguro⁴⁸ que visa a redução dos índices de criminalidade entre jovens de 15 a 24 anos, em condições de alta vulnerabilidade, bem como redução da reincidência de crimes entre jovens. Entre as ações a serem implantadas no programa, está a “capacitação em atendimento comunitário, direitos humanos, mediação de conflitos e análise criminal” visando a “eficácia policial na prevenção da criminalidade urbana”. A meta de execução está na formação de 6.194 policiais, sendo eles 5.000 policiais militares, 1000 policiais civis e 194 servidores da Polícia Científica. Atualmente o projeto está em fase de abertura de edital de licitação, a cargo do escritório de projetos da SESP/PR.

Ainda conforme o documento produzido pelo chefe do centro, esforços estão sendo dispendidos para o reconhecimento das ciências policiais como área do conhecimento. Contatos e trocas de experiências com as polícias de São Paulo e do Distrito Federal, com o Exército Brasileiro e com a Guarda Nacional Republicana de Portugal têm amadurecido o projeto de criação de cursos de mestrado e doutorado nesta área específica. O centro realizou, ainda, a revisão e reorganização de uma minuta de Lei de Ensino para a PMPR. O projeto foi concluído e encaminhado ao comando geral em 2 de maio 2018, ainda sem resposta quanto aos encaminhamentos.

No início de 2018 o coronel Mauro Celso Monteiro (atual diretor de ensino e comandante da APMG) foi eleito diretor executivo da Rede de Internacionalização

⁴⁸ O programa recebe aportes financeiros do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), contrato firmado em 12 de janeiro de 2014 (empréstimo 3137/OC-BR).

de Educação Policial (RINEP)⁴⁹. O chefe do CPP foi incumbido de desenvolver várias atividades para o encontro dos membros de 2018, dentre elas: (1) criação de um prêmio de “Gestão da Internacionalização Educativa Policial”, que visa premiar pessoas e instituições que desenvolvam projetos significativos para a internacionalização do ensino policial; (2) fornecimento de bolsas de estudo de cursos de graduação e pós-graduação entre membros da rede, para fomentar a profissionalização policial; (3) elaboração da condecoração “Mérito gestão da internacionalização educativa policial”, dirigida a pessoas e instituições que auxiliam no crescimento e desenvolvimento da RINEP; (4) gestão do sistema internacional de certificação de qualidade (SIACEP), que visa certificar as Academias de Polícia, dentro de determinados critérios, como reconhecidas internacionalmente por sua excelência no ensino policial; (5) promoção de investigações conjuntas.

Figura 6. Fotos da participação da APMG em encontro do RINEP (2017)



⁴⁹ Criada em 13 de outubro de 2016 por iniciativa da Polícia Nacional da Colômbia. Promove atividades de internacionalização educacional entre instituições de educação policial, gerando projetos de cooperação acadêmica, a fim de permitir a garantia da qualidade dessas organizações, contribuindo para a perspectiva de coexistência e segurança cidadã de cada país. Suas linhas de ação: internacionalização curricular e de investigação, mobilidade acadêmica, certificação internacional dos sistemas educativos. Membros: Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, El Salvador, Espanha, Guatemala, Honduras, México, Paraguai, Peru e República Dominicana.



Fonte: Imagens cedidas pelo CEPP.

O encontro deste ano foi realizado em Foz do Iguaçu, entre os dias 7 a 9 de novembro, contando com as seguintes conferências: Rede de Internacionalização Educativa no Contexto Policial, Gênese e Missão; Benefícios da Internacionalização Educativa no Contexto Policial; Os Avanços e Perspectivas do Ensino Policial Militar no Brasil; Contribuições para a Certificação Internacional dos Sistemas de Formação Policial e sua Incidência e Harmonização nos Modelos Educacionais Atuais; A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e a Transversalidade com a Segurança Pública, Divulgação dos Avanços do Projeto de Pesquisa Científica com Foco Acadêmico para os Membros do RINEP.

Esta avaliação realizada pelo centro, se realizada de forma sistemática, contribuirá para o aperfeiçoamento da política de pesquisa, produzindo dados e informações necessários para seu fortalecimento. A aprendizagem com os erros e acertos (método tentativa e erro) faz parte do processo. Vinculando causas a efeitos, se poderá manter ou modificar o curso da política vigente, contribuindo para a melhoria da gestão da pesquisa, identificando os produtos, objetos e impactos e desenhando novos programas. Há que se intensificar este processo, com outras modalidades de avaliação.

Quadro 3. Tipos de avaliação em políticas públicas⁵⁰

TIPOS DE EVALUACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA	
Evaluación de proceso	<p>¿Cómo se implementó la política?</p> <p>¿Porqué se implementó la política en aquella forma?</p> <p>- Técnicas cualitativas y cuantitativas. Actores involucrados y opinión de los beneficiarios.</p>
Evaluación de impactos	<p>¿Qué diferencia tuvo la política?</p> <p>¿Porqué la política generó el impacto, o no?</p> <p>- Técnicas cuantitativas para probar si la política implementada se asocia a los resultados obtenidos. Se busca controlar por factores externos.</p>
Evaluación económica	<p>¿Los beneficios generados justificaron los costos incurridos?</p> <p>¿Cómo se generaron los costos y beneficios?</p> <p>- Cálculo de los costos económicos asociados a la política y de los beneficios en términos económicos</p>
Evaluación basada en la teoría	<p>- Busca comprender y probar, en forma sistemática la relación causal entre la intervención y los impactos esperados.</p> <p>- Técnicas cualitativas y cuantitativas</p>
Modelaje y simulación	Relaciones causales en el marco lógico

No próximo capítulo se apresentará uma avaliação parcial e limitada dos impactos produzidos pela mudança institucional, tanto cultural quanto legislativa, expressa no aumento do número de mestres e doutores, bem como na indicação de algumas possibilidades de sedimentação de linhas de pesquisa, para eventual orientação futura dos gestores da política.

⁵⁰ Quadro elaborado por WINCHESTE (2011).

4. QUEM PESQUISA E O QUE SE PESQUISA?

4.1 Mestres e Doutores (de 2011 a 2018)

Conforme elucida Sentone (2017), até janeiro de 2016 estavam registrados na Academia Policial Militar do Guatupê apenas 26 oficiais com o título de mestres⁵¹ e 4 oficiais doutores no quadro combatente. Analisando o período de 2011 até o mês inaugural de 2016 foram identificadas as seguintes áreas de interesse do oficialato combatente (quadros elaborados por este autor com base em Sentone, 2017):

Quadro 4. Oficiais policiais mestres e doutores da PMPR (2011-6)

Mestrado Profissional		
Programa	Instituição	Quantitativo
Políticas Públicas	UEM	04
Ciências Sociais	UEM	01
	TOTAL	5

Mestrado		
Programa	Instituição	Quantitativo
Administração	UFPR	02
Ciência Política	UFPR	01
Desenvolvimento Regional e Agronegócio	UNIOESTE	01
Direito Processual e Cidadania	UNIPAR	01
Direito Processual Penal	UNIPAR	01
Educação	UFPR	05
Educação	Tuiuti	01
Educação Física	UFPR	02
Engenharia Elétrica	UFPR	01

⁵¹ Um dos oficiais possuía dois títulos de mestre, nas áreas de Ciências Sociais e Administração.

Gestão da Informação	UEL	01
Geografia	UFPR	01
Informática	UFPR	01
Linguagem, Identidade e Subjetividade	UEPG	01
Organizações e Desenvolvimento	FAE	01
Políticas Públicas	UFPR	01
Psicologia	Tuiuti	01
	TOTAL	22
Doutorado		
Programa	Instituição	Quantitativo
Ambiente e Desenvolvimento	UNIVATES	01
Educação	UFPR	02
Geografia	UFPR	01
	TOTAL	04

Já no quadro de oficiais bombeiros as seguintes áreas de interesse do oficialato foram registradas:

Quadro 5. Oficiais bombeiros mestres e doutores da PMPR (2011-6)

Mestrado		
Programa	Instituição	Quantitativo
Educação	Unioeste	01
Ciências Sociais	UEM	01
Construção Civil	UFPR	02
Gestão Urbana	PUCPR	01
	TOTAL	05
Doutorado		
Programa	Instituição	Quantitativo
Gestão Urbana	PUCPR	01

	TOTAL	01
--	--------------	-----------

O quadro de saúde desponta proporcionalmente no número de oficiais especializados em programas de pós-graduação *stricto sensu*:

Quadro 6. Oficiais da saúde mestres e doutores da PMPR (2011-6)

Mestrado Profissional		
Programa	Instituição	Quantitativo
Odontologia	SLMANDIC	01
Periodontia	UNICASTELO	01
	TOTAL	2
Mestrado		
Programa	Instituição	Quantitativo
Biociências Aplicadas à Farmácia	UEM	01
Ciências Farmacêuticas	UFPR	01
Clínica Cirúrgica	UFPR	01
Educação	UFPR	01
Engenharia Biomédica	UTFPR	01
Engenharia Elétrica	UTFPR	01
Ginecologia, Obstetrícia e Mastologia	UNESP	01
Medicina Interna e Ciências da Saúde	UFPR	01
Microbiologia, Parasitologia e Patologia	UFPR	01
Oncologia	Hospital do Câncer	01
Princípios da Cirurgia	FEPAR	01
Processos Biotecnológicos	UFPR	01
Treinamento Esportivo	UFMG	01
	TOTAL	13
Doutorado		
Programa	Instituição	Quantitativo

Clínica Cirúrgica	UFPR	01
Educação	UFPR	01
Ginecologia, Obstetrícia e Mastologia	UNESP	01
Oncologia	USP	01
Odontologia	USP	01
Processos Biotecnológicos	UFPR	01
	TOTAL	06

Com a alteração da legislação em final de 2015, fomenta-se, portanto, a especialização *stricto sensu*. Nos anos de 2016 e 2017, 9 oficiais iniciam cursos de mestrado e 8 oficiais, doutorado (SENTONE, 2017). Destaca-se, ainda, o número de discentes nos cursos oferecidos pela Universidade Federal do Paraná (27).

4.2 Linhas de Pesquisa identificadas

Para tentar delinear as linhas de pesquisa dos integrantes da Polícia Militar do Paraná foi consultado o documento intitulado “Relação por ordem alfabética dos temas de trabalho de conclusão de curso, dissertação e tese realizados por oficiais da PMPR”. Os dados foram compilados pela Comissão de Promoção de Oficiais (sessão vinculada ao Comando Geral da corporação) com base nas Atas das Reuniões a contar da 623 (14 de novembro de 2007), restando atualizados até 16 de outubro de 2018.

A abordagem ficará, portanto, restrita ao oficialato, e neste feixe de tempo monitorado pela CPO, sendo consideradas apenas as dissertações e teses apresentadas em programas devidamente reconhecidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). O enquadramento foi realizado na Tabela de Áreas do Conhecimento expedida e atualizada pela CAPES em 2017. Importante enfatizar que há limitações dos dados, pois existem pesquisas não registradas para computo de pontos à promoção dos oficiais na CPO (os pedidos de registros são personalíssimos e não ocorrem de ofício pela administração), mas indica um panorama.

Quadro 7. Dissertações apresentadas a CPO

Mestrado
Ciências Exatas e da Terra (10000003)
Área de Avaliação: Ciência da Computação (10300007)
Análise de Algoritmos e Complexidade de Computação (10301038)
Implantação de algoritmo para análise de radioprogramação em aplicações de segurança pública. Eduil Nascimento Júnior.
Software Básico (10304037)
Uma abordagem matricial para desdobramento de redes de Petri utilizando a ferramenta Matlab. Miguel Angel de Marchi Amarilla.
Ciências da Saúde (40000001)
Área de Avaliação: Educação Física (409000002)
Investigação de fatores associados à máxima oxidação de gorduras durante o exercício em adolescentes. Íncare Correa De Jesus.
Ciências Sociais Aplicadas (60000007)
Área de Avaliação: Direito (60100001)
Direito Público (60102004)
Piquete na caserna? Uma reflexão a respeito do direito dos militares estaduais à greve. Diego de Oliveira Nogueira.
Direito Administrativo (60102063)
Ação de improbidade administrativa e os efeitos da sentença: perda da função pública do militar estadual. Élio Boing.
O direito administrativo disciplinar na Polícia Militar do Estado do Paraná e seu controle jurisdicional. Eliseu Gonçalves.
Área de Avaliação - Administração (60200006)
Administração de Recursos Humanos (60201053)
A construção da identidade profissional policial militar orientada pelas lógicas institucionais: um estudo de caso no Estado do Paraná. Felipe Halseyson Ribeiro dos Santos.
Área de Avaliação - Ciência da Informação (60700009)

Processos de Disseminação da Informação (60702044)
Compartilhamento da informação e do conhecimento da Diretoria de Apoio Logístico da Polícia Militar do Paraná. Paulo Roberto de Lima.
Ciências Humanas (70000000)
Área de Avaliação - Sociologia (70200009)
Outras Sociologias Específicas (70207003)
Valores e atitudes sobre os papéis de gênero na Polícia Militar do Paraná. Marcos Aparecido de Souza.
Violência nos estádios de futebol: na perspectiva do policial militar. Alfredo Euclides Dias Netto.
Violência escolar no município de Apucarana: uma análise a partir das escolas públicas estaduais. Douglas Pereira da Silva.
Área de Avaliação - Geografia (70600007)
Geografia Urbana (70601038)
Condições geométricas de vias urbanas para o acesso do serviço público de emergência em situações de incêndio: estudo de caso em cinco municípios do entorno de Curitiba (Paraná) a partir do Estatuto da Cidade (2001). Ivan Ricardo Fernandes.
Área de Avaliação - Educação (70800006)
Sociologia da Educação (70801037)
Concepção dos instrutores do Programa Educacional de Resistências às Drogas e à Violência sobre a sua formação. Dalton Gean Perovano.
Ensino-Aprendizagem (70804001)
Uma interface entre os interesses público e privado sob os reflexos do ensino na formação de competências. Jair Pereira.
Ensino Profissionalizante (70807078)
Formação do oficial da Polícia Militar do Paraná. Marcelo Trevisan Karpinski.
Capacitação de policiais militares para atendimento de ocorrências envolvendo abuso sexual infantil. Rafael Cordasco Penkal.
Área de Avaliação - Ciência Política (70900000)
Política Pública (70904006)

Controle das políticas públicas de segurança pública. Cesar Sebastião da Silva.
Políticas públicas em educação e prevenção contra incêndio e pânico: formulação de mecanismos de avaliação e controle. Fernando Raimundo Schunig.
Políticas públicas de defesa civil no Estado do Paraná: um estudo comparativo entre os municípios de Maringá, Colorado, Querência do Norte, e Terra Boa entre os anos de 2011 a 2014. Jorge Inácio da Silva.
Reflexos da Judicialização nas políticas públicas de assistência farmacêutica. Esperança Minervini Romero Fontes Gomes
Área de Avaliação - Linguística, Letras e Artes (80000002)
A autoridade, arte, adultério. Leandro de Azevedo Thereza.
Multidisciplinar (90000005)
Área de Avaliação - Interdisciplinar (90100000)
Engenharia/Tecnologia/Gestão (90193000)
Mapa do crime: análise como ferramenta de gestão na segurança pública pela Polícia Militar em Curitiba (PR). Mauro Celso Monteiro.
Gestão estratégica do conhecimento: o uso do conhecimento como estratégica para a gestão pública de segurança no 5º Comando Regional de Polícia Militar do Estado do Paraná. Damião Enéias de Melo dos Santos.

Quadro 8. Teses apresentadas a CPO

Doutorado
Ciências da Saúde (40000001)
Área de Avaliação: Medicina I
Nefrologia (40101134)
Avaliação da nefrotoxicidade pelo tacrolimus e micofenolato mofetil associados à isquemia e perfusão renal: estudo experimental em ratos. Alexandre Cavalheiro Cavalli.
Área de Avaliação: Odontologia (40200000)
Clínica Odontológica (40201007)
Avaliação <i>in situ</i> da microdureza do esmalte humano submetido ao clareamento dental com diferentes concentrações de peróxido de hidrogênio. Letícia Chun Pei Pan.
Ciências Humanas (70000000)

Área de Avaliação: Educação (70800006)
Sociologia da Educação (70801037)
A formação de conceitos sobre drogas por estudantes da 5ª série do ensino fundamental: uma leitura histórico/cultural/bioecológica da prevenção às drogas. Dalton Gean Perovano.

Fonte: Construção própria, com dados coletados na CPO.

Denota-se, portanto, que existem dissertações nas grandes áreas de Ciências Exatas (2), Ciências da Saúde (1), Ciências Sociais Aplicadas (5), Multidisciplinar (2), destacando-se as Ciências Humanas (11). Quanto às teses, Ciências da Saúde (2) e Ciências Humanas (1).

Foram encaminhados, com auxílio da Associação de Oficiais, correios eletrônicos aos oficiais pesquisadores acima elencados⁵² para que respondessem a uma entrevista estruturada. Embora apenas quatro tenham retornado, indicaram similaridade em suas conclusões. Todos os entrevistados afirmaram que não houve dispensa do expediente da corporação para realização dos cursos, tendo sido compensada pelo oficial a carga horária de estudo. As pesquisas não foram divulgadas nem implementadas pela corporação.

Chamou a atenção a resposta de um dos oficiais sobre os instrumentos necessários para a sedimentação da cultura de pesquisa. Para o referido oficial seria necessário (1) o estabelecimento de linhas de pesquisa para orientação do interesse da corporação; “atualmente as pesquisas são realizadas sem um objetivo prático definido pela própria corporação”, disse o oficial; (2) criação de licença para realização da pesquisa por período em regime de dedicação exclusiva; (3) a mudança da grade curricular do Curso de Formação de Oficiais, permitindo que os cadetes participem de grupos de pesquisa; (4) o estabelecimento de práticas a serem adotadas com os resultados das pesquisas.

5. REGISTROS DE VIAGENS DE ESTUDO DO PESQUISADOR

A transferência é um processo no qual o conhecimento prévio sobre uma política, um programa, uma instituição, se usa em outro momento de tempo ou em

⁵² Apenas cinco não receberam o correio eletrônico por não serem associados (totalizando 19 correios eletrônicos encaminhados).

outro lugar. Envolve combinação complexa de processos e agentes e pode ocorrer em variados graus: (1) cópia, quando envolve transferência direta e completa, (2) emulação, que envolve transferência de ideias e valores da política, (3) combinação, que envolve mistura de várias políticas, (4) inspiração, quando a política inspira a mudança em outra política, mas o resultado final não representa a política original (DOLOWITZ; MARSCH, 2000, p. 13). Algumas perguntas devem ser levadas em conta pelo gestor. Por que transferir? Quem estará envolvido no processo? Em que grau deve se operar? Podemos aprender com realidades diversas das nossas, e quando isto ocorre com consciência e rigor científico, se evita modismos e desperdícios de recursos.

Durante o processo de pesquisa houve a oportunidade do investigador conhecer algumas organizações policiais estrangeiras e refletir sobre inovações institucionais na área de segurança pública. Foram visitadas a Chefia da Polícia de Montevideú, Polícia Nacional do Uruguai (UY), a Oficina de Reforma da Polícia de Porto Rico (EUA), e o Ministério de Segurança Pública da Costa Rica. Períodos curtos, alguns oportunizados durante período de férias, outros com autorização governamental para apresentação de trabalhos científicos, que possibilitaram identificar de forma superficial e limitada algumas similitudes e diferenças entre os sistemas de segurança pública. Não houve a pretensão, por ora, de realizar estudo aprofundado das políticas identificadas, mas apenas registrar as percepções e inferir a importância do intercâmbio para o cultivo de novas reflexões e ideias, principalmente aos pesquisadores. Um futuro estudo de viabilidade de transferência de inovações em políticas públicas de segurança talvez seja o próximo passo acadêmico.

5.1 Chefia da Polícia de Montevideú – regime jurídico dos policiais

A República Oriental do Uruguai foi visitada durante a “XI Reunión de Antropología del Mercosur”, no período de 30 de novembro a 04 de dezembro de 2015. O discente apresentou comunicado intitulado “Os estranhos no shopping: A era do consumo e os jovens indesejáveis” no grupo “Segregação, alteridade e culturas juvenis na América do Sul”⁵³. Realizado contato com a Oficina de Imprensa

⁵³ Viagem autorizada e custeada pelo Estado do Paraná, conforme protocolo 13.814.052-0.

e Relações Públicas lhe foi oportunizado conhecer um pouco da Chefia de Polícia de Montevideu.

Destaca-se que o Uruguai é um Estado unitário formado por dezenove departamentos, que possuem grande autonomia, sendo uma exceção a questão da política de segurança. A maioria da população vive em Montevideu e em departamento conurbado com ela, Canelones (somados os dois departamentos possuem 1.839.295 habitantes dos 3.286.314⁵⁴) o que pode justificar a centralidade das decisões. A taxa de homicídio é de 7.9 em 100.000 habitantes (UNODC, 2013).

A Polícia Nacional está vinculada ao Ministério do Interior. Em cada um dos dezenove departamentos resta designado pelo poder executivo central um chefe de polícia (cargo de livre nomeação e exoneração) designado para o período de governo e subordinado ao Ministério do Interior, sendo exigidas as mesmas qualidades de um senador (art. 173 da constituição; 30 anos e ser cidadão nato ou naturalizado a sete anos, conforme artigo 98 da constituição).

Cada Jefatura de Policía constituye una unidad ejecutora con jurisdicción departamental, la cual posee los cometidos de Policía Administrativa y auxiliar de la Justicia mencionados en los artículos 4° y 5° de la presente ley, que serán ejecutados de acuerdo a las órdenes que emanen de la Dirección de la Policía Nacional y que no hayan sido asignados en forma exclusiva a otras unidades policiales, a las cuales deberán prestar su colaboración (art. 25, lei 19315/2016).

Ao presidente compete, também, a aplicação da pena de demissão dos policiais (art. 14 da constituição). A lei 19315/2016, promulgada pelo presidente da república, regulamenta a força como nacional, profissional e civil (art. 2º), prevendo a competência de investigação (ciclo completo de polícia).

Destaca-se que no Ministério do Interior há uma Direção Nacional de Assuntos Sociais para gerir a saúde e previdência social dos policiais (art. 18). São proibidos o direito de greve e de sindicalização (art. 35, alínea m), sendo vedada a manifestação que atente contra o respeito aos poderes de Estado, às autoridades ou a formulação de críticas à organização e estrutura da instituição, gestão e políticas adotadas pelas autoridades (art. 37, alínea a). Os policiais podem exercer a atividade de advocacia, exceto em assunto policial no qual tenham participado (alínea c). Resta vedada, ainda, a participação em tarefas de vigilância e policial fora do expediente (alínea f).

⁵⁴ Disponível em <<http://www.ine.gub.uy/web/guest/censos-2011>>.

O ingresso na força é permitido aos nacionais ou nacionalizados com mais de três anos, com idade entre 18 e 35 anos. Os inscritos são submetidos a testes intelectuais, psicológicos e de conduta (art. 44). O efetivo é distribuído em quadro de oficiais e quadro base (art. 48):

Quadro 9. Hierarquia da Polícia Nacional

Oficiais:	Base:
Oficiales Superiores: A) Grado 10 - Comisario General B) Grado 9 - Comisario Mayor	Suboficiales: A) Grado 4 - Suboficial Mayor
Oficiales Jefes: C) Grado 8 - Comisario D) Grado 7 - Subcomisario	Clases: B) Grado 3 - Sargento C) Grado 2 – Cabo
Oficiales Subalternos: E) Grado 6 - Oficial Principal F) Grado 5 - Oficial Ayudante	Alistados: D) Grado 1 - Agente

Fonte: Construção própria, conforme lei 19315/2016.

5.2 Porto Rico e sua Oficina de Reforma Policial

Porto Rico foi visitado no período de 07 a 09 de janeiro de 2016, durante a “87th Annual Conference of Southern Political Science Association’s”, evento no qual o discente apresentou o *paper* intitulado “Seguridad pública en Brasil: las políticas actuales y las perspectivas de un futuro más eficiente y sostenible”⁵⁵. Foi contatada a Oficina de Reforma da Polícia local, sendo ofertada uma visita.

É um Estado unitário, dividido em setenta e oito municípios, que possui uma singularidade especial; atualmente é associado ao Estados Unidos da América (1952), com soberania limitada, sendo seus nacionais considerados cidadãos estadunidenses desde 1917 (lei Jones), mas possui poderes legislativo, executivo e judicial próprios, tendo como segunda língua oficial o inglês. Em plebiscito realizado

⁵⁵ Viagem autorizada e custeada pelo Estado do Paraná, conforme protocolo 13.814.052-0.

em 06 de novembro de 2012 a população indicou a vontade de fazer parte da união, porém, até o momento não houve pronunciamento formal do Congresso americano. Com 3.725.789 habitantes, sua capital, San Juan, conta com mais de 400 mil⁵⁶.

Quanto à força policial chama atenção o acordo realizado entre Porto Rico e os Estados Unidos. Em julho de 2008, o Departamento de Justiça dos Estados Unidos notificou a Polícia e o Estado Livre de Porto Rico o início de uma investigação sobre supostas práticas de violações dos direitos civis. Esta investigação culminou em 5 de setembro de 2011 com um Relatório de Resultados, entre os quais se destacam os seguintes apontamentos: (1) uso de força excessiva em violação da Quarta Emenda⁵⁷ à Constituição dos Estados Unidos; (2) uso de força excessiva destinada a suprimir o exercício da liberdade de expressão protegida pela Primeira Emenda⁵⁸ da Constituição dos Estados Unidos; e (3) ataques irracionais em violação da Quarta Emenda à Constituição dos Estados Unidos.

Desde que o departamento publicou seu relatório em setembro de 2011, o governo dos Estados Unidos e o Estado Livre Associado de Porto Rico iniciaram esforços de colaboração para alcançar uma reforma sustentável da polícia porto-riquenha. Em 2012 a taxa de homicídio registrada era de 26.5 por 100.000 habitantes (UNODC, 2013). Esses esforços colaborativos permitiram a assinatura de um acordo em 17 de julho de 2013, com duração de dez (10) anos. O Acordo foi aprovado pelo Tribunal Federal do Distrito de Porto Rico e contém trezentos e um (301) requisitos que devem ser cumpridos para reformar a polícia. Os requisitos são divididos em onze (11) áreas principais:

(1) Profissionalização: requer que os membros da Polícia de Porto Rico realizem intervenções profissionais e respeitadas, garantindo a proteção dos direitos civis para fortalecer a confiança dos cidadãos.

(2) Uso da força: requer o desenvolvimento de políticas e procedimentos para a aplicação do uso da força necessária e razoável pelos membros da Polícia de

⁵⁶ Informações retiradas do site oficial do governo. Disponível em <<http://www2.pr.gov/Pages/default.aspx>>.

⁵⁷ O direito do povo à inviolabilidade de suas pessoas, casas, papéis e haveres contra busca e apreensão arbitrárias não poderá ser infringido; e nenhum mandado será expedido a não ser mediante indícios de culpabilidade confirmados por juramento ou declaração, e particularmente com a descrição do local da busca e a indicação das pessoas ou coisas a serem apreendidas.

⁵⁸ O Congresso não legislará no sentido de estabelecer uma religião, ou proibindo o livre exercício dos cultos; ou cerceando a liberdade de palavra, ou de imprensa, ou o direito do povo de se reunir pacificamente, e de dirigir ao Governo petições para a reparação de seus agravos.

Porto Rico, de acordo com os direitos civis garantidos pela Constituição dos Estados Unidos e Porto Rico. Se alguém fizer uso excessivo da força, será exposto a medidas disciplinares, criminais e civis.

(3) Registros e reclamações: exige que todas as detenções e buscas sejam legais e estratégicas para a prevenção do crime. Se houver uma violação por um membro do Departamento de Polícia de Porto Rico, as medidas corretivas apropriadas serão tomadas.

(4) Proteção igualitária, não discriminatória: necessário assegurar que o Departamento de Polícia de Porto Rico realize serviços policiais isentos e livres de preconceitos, convidando a comunidade a participar ativamente e a se envolver na prevenção do crime.

(5) Recrutamento, seleção e nomeação: necessário que o Departamento de Polícia de Porto Rico desenvolva um programa de recrutamento que atraia pessoas mais aptas e qualificadas, com pelo menos curso superior e de comunidades diversas para atuar como membros do Departamento de Polícia de Porto Rico.

(6) Políticas e Procedimentos: requer o estabelecimento de políticas, protocolos e manuais de procedimentos que reflitam as prioridades e valores da Polícia de Porto Rico, que indiquem as funções e unidades que delineiam suas operações. Estas políticas estarão disponíveis para os cidadãos através da internet ou de qualquer outro meio público.

(7) Treinamento: requer o treinamento de todos os membros do Departamento de Polícia de Porto Rico, incluindo seus funcionários civis, para delinear suas responsabilidades, os limites de sua autoridade e as políticas do Departamento de Polícia de Porto Rico. Para isso, os treinamentos serão oferecidos por instrutores treinados e com métodos e técnicas devidamente aprovados pela Academia do Departamento de Polícia de Porto Rico.

(8) Supervisão e administração: exige que a Polícia de Porto Rico tenha o número necessário de supervisores qualificados para realizar uma supervisão eficaz e orientação necessárias para melhorar e desenvolver o policial de base, identificando, corrigindo e evitando comportamentos inadequados. Será desenvolvido um sistema de identificação para identificar comportamentos inadequados.

(9) Reclamações administrativas, investigações e disciplina: exige que a Polícia de Porto Rico receba e investigue todas as reclamações por conduta

imprópria, cometidas por um membro da polícia ou funcionários civis. Todos os policiais terão cópias do formulário de apresentação de reclamações com eles. Se alguém se recusar a receber, desestimular ou fornecer informações falsas em uma reclamação, poderá enfrentar medidas disciplinares. As reclamações podem ser feitas por escrito ou oralmente, pessoalmente ou por correio, telefone, fax, email, anonimamente, por terceiros ou por qualquer outro meio. Todas as investigações administrativas serão concluídas em um período de 90 dias.

(10) Interação com a comunidade e informação pública: requer que o Departamento de Polícia de Porto Rico interaja e crie relações firmes com as comunidades para promover a colaboração na resolução de problemas, prevenção do crime, criação de confiança, respeito mútuo e trabalho em conjunto com os Comitês de Interação do Cidadão. A polícia manterá os cidadãos informados sobre o processo de reforma, as conquistas obtidas, as estatísticas criminais e as informações de interesse público.

(11) Sistemas de informação e tecnologia: exige que o Departamento de Polícia de Porto Rico estabeleça sistemas de informação e use tecnologia para facilitar o acesso às informações da agência, manter arquivos eletrônicos e fornecer equipamento de gravação aos supervisores para registrar as declarações dos queixosos e das testemunhas, durante investigações de uso de força ou comportamento inadequado.

Destaca-se que desde de janeiro de 2000 é requisito de elegibilidade para as fileiras de coronel e tenente coronel o grau de mestrado ou seu equivalente concedido por instituição de ensino superior licenciada pelo Conselho de Ensino de Porto Rico. Já para as graduações de comandante, inspetor e capitão, o grau de bacharel. Para primeiro tenente, segundo tenente, sargento e agente de polícia possuir uma graduação de nível superior. Para ingresso exigida idade mínima de 21 anos e máxima de 39. Os requisitos de nível de escolaridade só não se aplicam aos membros da força que entraram antes de 31 de dezembro de 1994⁵⁹. O soldo inicial é de U\$ 2,200.00, com auxílio médico de U\$ 125.00. Caso o profissional extrapole sua carga horário, pagam-se horas extras⁶⁰. Há fornecimento de uniformes e

⁵⁹ Disponível em <<https://policia.pr.gov/rangos/>>. Os cargos existentes são, em grau ascendente, de agente, sargento, segundo tenente, primeiro tenente, capitão, inspetor, comandante, tenente coronel e coronel.

⁶⁰ LEY DE LA POLICIA DE PUERTO RICO. Ley 53, del 10 de junio de 1996. Art. 10. Jornada de trabajo (a) La jornada legal de trabajo de la Policía será no mayor de ocho (8) horas diarias, ni mayor

equipamentos pela força. Os policiais possuem direito a 30 dias de férias anuais e 18 dias por eventuais afastamentos médicos e ganham abono natalino.

5.3 Entrevista ao Vice-ministro de Segurança da Costa Rica

A visita a San José, na Costa Rica, ocorreu no período de 18 de outubro a 10 de novembro de 2018, a convite do “Centro de Investigación y Estudios Políticos” da Universidade Nacional⁶¹. O centro possui como um dos eixos de investigação “instituições e políticas públicas: institucionalidade e gestão pública, análise de políticas públicas, equidade e regimes de bem-estar”⁶². Por meio de contato da universidade com o poder executivo local, foi marcada uma audiência com o Vice-ministro de Seguridad Pública, Eduardo Antonio Solano Solano⁶³ (38 anos). Foi

de cuarenta (40) horas a la semana. Los miembros de la Policía que presten servicios de naturaleza administrativa, ejecutiva y de supervisión y los que estén sometidos a cursos de entrenamiento ofrecidos o auspiciados por la Policía, estarán excluidos de las disposiciones de este inciso (...) Los demás miembros de la Policía que trabajen en exceso de la jornada aquí establecida, tendrán derecho a que se le pague las horas trabajadas en exceso de tal jornada a razón de tiempo y medio, (...) (c) Los miembros de la Policía vendrán obligados a trabajar en exceso de la jornada legal de trabajo aquí establecida, en los siguientes casos: (1) En caso de fuerza mayor o emergencia, tales como terremotos, incendios, inundaciones, huracanes, períodos eleccionarios, motines y cualesquiera otros que fueren declarados como tales por el Gobernador, (2) Cuando por necesidad del servicio y para beneficio del servicio público, ello fuere necesario, según lo determine el Superintendente, (d) El tiempo que los miembros invierten en los tribunales de justicia en calidad de testigos, citados mediante orden para comparecer oficialmente ante cualquier funcionario, organismo o comisión gubernamental o municipal, se considerará como de naturaleza oficial y será computado a los efectos de la jornada legal de trabajo, (e) El tiempo que un miembro de la Policía que estuviere franco o disfrutando de licencia empleare en asuntos oficiales del servicio, le será considerado como tiempo trabajado a los fines de su jornada legal y para el cómputo del pago por cualesquiera horas trabajadas en exceso de ésta, siempre que presente el correspondiente informe acreditativo de su labor e intervención, (f) Para los efectos de cualquier intervención necesaria a los fines del cumplimiento de esta Ley, los miembros de la Policía conservarán su condición como tales en todo momento y en cualquier sitio en que se encontraren dentro de la jurisdicción del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, aun cuando estuvieren francos de servicio. A esos efectos, tendrán todos los deberes y atribuciones que por esta Ley se imponen a los miembros de la Policía. No obstante lo aquí dispuesto, los miembros de la Policía, sujeto a la previa aprobación del Superintendente, podrán dedicarse en su tiempo libre a otras tareas, oficios o profesiones en la empresa privada, siempre y cuando dichas funciones no sean contrarias a los objetivos y propósitos que por esta Ley se le confieren a la Policía de Puerto Rico.

⁶¹ Visita em período de férias com financiamento particular, não obtendo autorização oficial do governo do Estado.

⁶² Disponível em <<https://www.ciep.ucr.ac.cr/index.php/proyectos/eje-de-investigacion>>.

⁶³ Asesor legislativo (del 2014 al 2018), trabajo en la agenda de la Comisión de Seguridad y Narcotráfico de la Asamblea Legislativa, participando en la redacción y avance de leyes tales como ley de Policía Municipal, ley de creación de la Academia Nacional de Policía, ley de bloqueo de señal celular en Centros Penitenciarios y en proyectos de ley como la extinción de dominio y la regulación a las armas de fuego. Licenciado en Derecho e cursa a carrera de Ciencias Políticas. Disponible en <<http://www.seguridadpublica.go.cr/ministerio/jerarcas.aspx>>.

apresentado um roteiro de entrevista que foi cordialmente respondido pela autoridade, traçando um retrato da realidade da segurança pública no país.

A República da Costa Rica também é um Estado presidencialista unitário. Não possui exército⁶⁴, restando suas fronteiras guardadas pela Força Pública. Com aproximadamente cinco milhões de habitantes está dividido em sete províncias, sem autonomia governamental, e 81 municípios administrados por prefeitos eleitos. Em San Jose, a capital, se concentra a maioria da população, perfazendo o total de 1.529.84 na província (2011). O país conta com a mais baixa taxa de homicídios da América Central, 8.5 em 100.000 habitantes (UNODC, 2013).

Quadro 10. Incidência criminal em Costa Rica (janeiro a dezembro de 2014)

	Hurto	Asalto	Robo	Tacha de veículo	Robo de veículo	Homicídio
Costa Rica	17 514	14 279	12 191	4343	3717	471
San José	6872	5600	2570	1564	1429	201
Alajuela	3095	2513	1499	788	670	51
Cartago	1253	1207	1114	517	260	25
Heredia	1377	1344	1103	523	523	22
Guanacaste	2023	1528	641	372	171	25
Puntarenas	2886	1773	908	514	252	52
Limón	1729	1590	1359	294	183	95

Fonte: Atlas da violência na América Latina (2018).

O Vice-Ministro de Segurança Pública relata, entretanto, que este número tem apresentado um aumento significativo, estando em 12.1 atualmente, mas ainda em nível mais baixo que o restante da região (Guatemala, Honduras e El Salvador apresentam alto índices por estarem em constante conflito armado). Indica que o aumento do número de homicídios tem relação direta com o tráfico de drogas, sendo proveniente do ajuste de contas dentro das facções (vinganças e disputas de territórios para venda). Só em 2017 foram 603 homicídios, revelando uma verdadeira epidemia.

⁶⁴ Após guerra civil, o exército foi abolido em 1948 pelo Presidente José Figueres Ferrer.

O entrevistado relata que estudos realizados na população carcerária revelam que as vítimas e os criminosos são em sua maioria homens, jovens (15-29) e costarriquenses. A migração dos nicaraguenses tem impactado pouco no crime organizado, sendo mais visível nos crimes contra o patrimônio. As demais populações migratórias, de haitianos, venezuelanos e cubanos, não têm pretensão de permanecer em território nacional. O fluxo migratório é de trânsito com o objetivo de chegar aos Estados Unidos, sendo irrelevante atualmente para as políticas de segurança pública. Jamaicanos despontam no tráfico de maconha e os colombianos nas rotas de tráfico internacional de cocaína, mas que impactam pouco no total de registros policiais.

Quanto à confiança na Força Pública, importante destacar os resultados positivos apresentados, à frente dos partidos políticos, governo, tribunal constitucional (sala quarta), refinaria nacional, controladoria geral, e empatando com o poder judicial. O Vice-ministro cita o “Programa de Seguridad Ciudadana” (PROSEC) que conta com apoio financeiro de 13 milhões de euros da União Europeia, como uma medida fundamental para fortalecimento deste cenário. Os seguintes resultados são esperados com o programa ainda em execução: “(1) el nivel de formación de los policías se ha mejorado mediante la reforma de la formación inicial, capacitación y especialización; (2) la policía se ha acercado a las comunidades creando una relación de confianza y cooperación; (3) la policía combate el delito con más precisión usando tecnologías adecuadas; (4) la Fuerza Pública está institucionalmente fortalecida”⁶⁵. A comunidade, entretanto, embora tenha acesso às informações da polícia, desde que não sigilosas, não participa efetivamente da gestão operativa da segurança. Os cidadãos podem compor a reserva das forças policiais, recebendo treinamento básico e uniforme para auxiliar em serviços voluntários e não remunerados de segurança em grandes eventos esporádicos.

⁶⁵ Disponível em <<http://www.seguridadpublica.go.cr/prosec/>>.

Figura 7. Classificação das instituições.

FECHA	UCR	U PÚBLICAS	OIJ	ICE	TSE	U PRIVADAS	IGLESIA CATÓLICA	CCSS	POLICÍA	DHR	PODER JUDICIAL	SALA IV	OTRAS IGLESIAS	CGR	RECOPE	GOBIERNO	ASAMBLEA LEGISLATIVA	PARTIDOS POLITICOS
Nov. 2012	8.7	8.0	7.3		7.3	6.8			6.1	7.2		6.6					4.3	
Abr. 2013	8.3	7.8	7.0		6.3	6.5	7.2		6.2		6.3	6.1		5.6		4.6	4.0	
Ago. 2013	8.3	7.8	7.0		6.1	6.7	7.2		6.2	6.5	6.3	5.9	5.8	5.6		4.7	4.2	
Nov. 2013	8.4	7.7	7.3		6.6	6.7	7.3		6.5	6.8	6.5	6.2	5.8	5.9		4.9	4.0	
Jul. 2014	8.6	8.0	7.4		7.3	7.1	7.3		6.7	5.9	6.8	6.4	6.1	6.4		6.0	4.7	
Nov. 2014	8.5	8.1	6.9		6.8	6.6	6.9		6.5	6.4	6.3	6.0	5.8	6.0		5.5	4.2	
Abr. 2015	8.6	8.1	7.2		6.9	6.8	7.3		6.5	6.8	6.4	6.3	6.3	6.2		5.1	4.4	
Ago. 2015	8.4	7.9	7.1		6.6	6.8	7.1		6.5	6.5	6.3	6.0	6.1	5.9		4.8	4.0	
Nov. 2015	8.5	8.2	7.1	7.1	6.9	6.8	7.0		6.6	6.8	6.4	6.2	6.1	6.3	4.7	4.9	4.2	
Abr. 2016	8.6	8.1	7.1	6.9	7.4	6.8	6.8		6.3	6.2	6.6	6.0	5.6	5.8	4.2	4.5	4.2	
Ago. 2016	8.5	8.2	7.3	7.0	7.3	7.0	6.7		6.5	6.3	6.7	5.9	5.8	5.7	4.1	4.7	4.3	
Nov. 2016	8.6	8.1	7.4	7.4	7.3	7.2	7.0	6.6	6.4	6.4	6.2	6.1	5.9	5.9	4.6	4.5	4.3	
Mar. 2017	8.8	8.1	7.4	7.0	7.5	6.9	6.8	6.2	6.5	6.5	6.5	6.3	5.5	6.0	4.2	5.1	4.8	3.9
Jul. 2017	8.7	8.2	7.6	7.2	7.5	7.2	6.6	6.3	6.7	6.7	6.7	6.4	6.1	6.1	5.3	6.2	5.1	4.9
Mar. 2018	8.6	8.0	7.6	7.2	7.6	7.1	6.7	6.3	6.4	6.3	6.7	6.3	5.7	5.8	4.7	4.9	4.7	4.5
Ago. 2018	8.2	7.8	7.2	7.1	6.9	7.1	6.5	5.7	5.7	6.1	5.9	5.6	5.9	5.5	4.5	5.2	4.9	4.0
Promedio	8.5	8.0	7.2	7.1	7.0	6.9	7.0	6.2	6.4	6.5	6.4	6.1	5.9	5.9	4.5	5.1	4.4	4.4

Fuente: Encuesta de Opinión Pública CIEP-ECP, 22 de agosto de 2018.

O entrevistado esclarece que no país existem diversos corpos policiais. A polícia de trânsito, vinculada ao Ministérios de Obras Públicas e Transportes, a polícia de controle fiscal, vinculada ao Ministério da Fazenda, a polícia penitenciária, ligada ao Ministério de Justiça e Paz, a polícia florestal, ligada ao Ministério de Ambiente e Energia, a polícia de imigração e a Força Pública, vinculadas ao Ministério de Segurança Pública. Há, também, uma polícia judicial, organismo de investigação judicial (composto por delegacias, departamento de investigação, medicina legal, e ciências forenses), auxiliar do Poder Judiciário e vinculada diretamente a este, mas com independência funcional⁶⁶.

Em 23 de abril de 2018 se aprova no país a lei 9542, chamada de “Fortalecimiento de la Policía Municipal”, autorizando-se o funcionamento de polícias locais, vinculadas aos prefeitos, atuando como auxiliares da Força Pública, tendo atribuições de fiscalização de trânsito municipal e de alvarás de comércio. A formação dos recursos humanos fica a cargo da Academia Nacional de Polícia,

⁶⁶ A Força Pública, portanto, não realiza o ciclo completo de polícia.

sendo controlados o tipo de armamento das corporações pela Força Pública e os requisitos para o porte de arma pelos guardas. O Vice-ministro destaca que as polícias municipais mais estruturadas atualmente são a de San Jose, Escazú, Alajuelita e Cartago, sendo vedado pela legislação atualmente consórcios municipais para estruturação de polícias.

A Escola Nacional de Polícia possui um Departamento de Pesquisa e Avaliação com a missão de (1) conducir investigaciones sobre temas de seguridad y policía que sirvan de insumo para la elaboración de políticas en el campo de la enseñanza, (2) realizar diagnósticos, en coordinación con la Dirección General de la Fuerza Pública, sobre las necesidades de formación y capacitación de los servidores policiales, Reserva de la Fuerza Pública, oficiales de seguridad privada y recomendar ajustes a los programas de instrucción, (3) confeccionar y mantener actualizados los manuales de procedimientos, (4) evaluar los procesos de formación y capacitación en coordinación con el Departamento Académico⁶⁷.

O ingresso dos policiais não exige nível superior, sendo, entretanto, um diferencial para as promoções. Os requisitos⁶⁸ são: ser costarricense, ser maior de 18 anos e cidadão com direitos políticos vigentes, jurar fidelidade à constituição e as leis, ter aptidão física, intelectual e moral para o desempenho do cargo (provas e investigação social), ter concluído o terceiro ciclo do ensino geral básico (anterior ao nível superior). O curso de formação inicial é de aproximadamente seis meses. O salário base é de U\$ 750.00 em regime de disponibilidade integral. A aposentadoria é aos 65 anos.

⁶⁷ Disponível em <http://www.seguridadpublica.go.cr/direccion/escuela_policia/estructura.aspx>.

⁶⁸ Disponível em <http://www.seguridadpublica.go.cr/direccion/dgaf/rh/recluta_selec/documentos/Reclutamiento%20Policia/PREGUNTAS%20FRECUENTES.pdf>.

CONCLUSÃO

O modelo de múltiplos fluxos de Kingdon aliado ao institucionalismo discursivo permitiu identificar a trajetória da política de pesquisa na Polícia Militar do Paraná. Embora a cultura policial seja extremamente resistente ao câmbio, já que faz parte do núcleo duro (*deep core*) da corporação, alguns comandantes gerais, auxiliados por seu staff próximo (gabinete e Estado Maior), estruturaram uma agenda em favor da pesquisa. Destacam-se o coronel Luiz Rodrigo Larson Carstens e o coronel Maurício Tortato como empreendedores hábeis, que viabilizaram as estruturas formais que sedimentaram e fomentaram a política de pesquisa na corporação como verdadeira inovação. O primeiro, estruturando e obtendo sucesso na aprovação da nova Lei de Organização Básica da PMPR, o segundo, promovendo uma reforma substancial na Lei de Promoção de Oficiais, reconhecendo formalmente os cursos de pós-graduação *stricto-sensu* como critério de merecimento na ascensão profissional do oficialato, fomentado o aprimoramento educacional da classe.

Ambos souberam aproveitar o momento político propício para apresentar suas propostas, investindo tempo e reputação na negociação com o oficialato, governo e legislativo, agindo de forma técnica e estratégica, cientes dos processos políticos, e da necessidade de sucesso na arte da persuasão. A experiência profissional destes comandantes e suas perspectivas pessoais marcaram significativamente o câmbio das estruturas institucionais formais e informais, delineando os traços da política de pesquisa que tem apresentado resultado lento, mas satisfatório.

A estruturação do Centro de Pesquisa e Pós-graduação já é uma realidade, e mesmo recente e com as deficiências apontadas (como o reduzido número de servidores, a singela estrutura física e tecnológica, a falta de identificação de fontes de financiamento) tem apresentado bons resultados, encaminhando propostas de cursos, promovendo eventos, inclusive internacionais, e iniciando o fomento à divulgação de trabalhos científicos. Houve substancial procura dos oficiais pelo ingresso em cursos de pós-graduação *stricto-sensu* após a nova Lei de Promoção de Oficiais, projetando-se aumento de 200% no número de doutores até o ano de 2019. Denota-se que a Universidade Federal do Paraná é a organização que tem

acolhido o maior número dos pesquisadores militares estaduais, sendo significativa parceira neste processo, mesmo que sem processos formais de convênio.

A vinculação da APMG à Unespar tem produzido tímidos reflexos até o momento, mas representa importante passo para a legitimação do processo de ensino, pesquisa e extensão produzido na corporação. Ainda que não haja qualquer sinalização de que os cursos de aperfeiçoamento de oficiais e superior de polícia sejam equiparados à titulação de mestrado e doutorado.

De outro norte, a exigência de ingresso com curso superior (principalmente em direito) para o oficialato do quadro combatente tem se tornado uma realidade nas polícias militares do Brasil, sendo exceção o ingresso com o ensino médio apenas nos estados do Maranhão, Bahia, Alagoas, São Paulo, Espírito Santo e Paraná, denotando um atraso na concepção de profissionalismo na terra das araucárias. Já para a categoria de base, a exigência apenas do nível médio ainda é uma realidade da maioria dos estados (17). Destaca-se que a exigência de nível superior para o ingresso no quadro de oficiais de saúde no Paraná, com cômputo de pontos no concurso para cursos de pós-graduação stricto sensu, faz com que este grupo seja extremamente distinto do quadro geral da polícia, apresentando elevado número de mestres e doutores.

A título de referência, Uruguai e Costa Rica, também não apresentam a exigência de grau universitário para o ingresso nas forças policiais, reforçando que este universo é avesso ao destaque da relevância e reconhecimento do conhecimento científico. Destaca-se, nas visitas realizadas pelo pesquisador, o Estado Livre Associado de Porto Rico, que após acordo com os Estados Unidos e implementação de uma reforma sustentável da organização (por incentivo externo, pelo substancial auxílio financeiro recebido), tem primado por uma rigorosa seleção de pessoal, incluindo como requisito de ingresso a formação universitária. Para ascensão ao cargo de coronel e tenente coronel o grau de mestrado, por exemplo, é uma exigência dos porto-riquenhos.

Quanto às linhas de pesquisa no Paraná, até o momento não há posicionamento corporativo claro da PMPR. Analisando-se os dados colhidos da Comissão de Promoção de Oficiais (registros de novembro de 2007 a 16 de outubro de 2018), infere-se que os oficiais têm apresentado pesquisas principalmente nas grandes áreas de ciências sociais aplicadas (em especial direito) e humanas (educação, ciências políticas, e sociologia), despontando significativamente esta

última. A corporação não tem tido o interesse em monitorar os resultados destas pesquisas, sendo parco, até o momento, o interesse no aproveitamento de dados e reflexões produzidos para a melhoria institucional.

Diante do exposto, verifica-se a necessidade de algumas alterações de rumo na política em nível instrumental e político, para sua adequação, as quais se destacam de forma não exaustivas:

(1) Designação de um oficial superior, com doutorado concluído, para chefia do Centro de Pesquisa e Pós-graduação, com perfil empreendedor; a medida fortalecerá o núcleo, facilitando a captação de recursos humanos e financeiros.

(2) Convênio com a Unespar para cessão de vagas nos programas de mestrado⁶⁹ da organização aos militares estaduais, fomentando o vínculo entre as instituições e promovendo a aceleração da qualificação de recursos humanos da PMPR.

(3) Concessão de licença remunerada por período adequado de tempo ao servidor matriculado em cursos de mestrado e de doutorado. Aconselhável a propositura de projeto de lei, para que a medida não fique ao alvedrio da conveniência da administração.

(4) Acompanhamento e divulgação das linhas de pesquisa dos oficiais, verificando ainda a aplicabilidade das ideias produzidas nos estudos científicos na organização.

(5) Consolidação do ingresso na corporação com curso de nível superior.

Necessário, ainda, que as avaliações da política, realizadas em especial pelo Centro de Pesquisa e Pós-graduação sigam de forma sistemática, produzindo dados e informações de forma rotineira, contribuindo para a profissionalização dos agentes da corporação.

⁶⁹ Há atualmente quatro programas de mestrados disponíveis: Mestrado Acadêmico Interdisciplinar Sociedade e Desenvolvimento e Mestrado Profissional em Ensino de História no campus de Campo Mourão, Mestrado Acadêmico em Ensino Formação Docente Interdisciplinar no campus de Paranavaí, Mestrado Profissional em Filosofia no campus de União da Vitória.

REFERÊNCIAS

Academia do Guatupê é transformada em Escola Superior de Segurança Pública. *Agência Estadual de Notícias*, Curitiba, 09 maio 2012. Disponível em <<http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=64960&tit=Academia-do-Guatupe-podera-ser-incorporada-a-Unespar>>.

ANDER-EGG, Ezequiel. *Introducción a las técnicas de investigación social: para trabajadores sociales*. 7. ed. Buenos Aires: Humanitas, 1978.

ANÍBAL, Felipe; GERON, Vitor. Comandante demitido da PM admite ligação com contraventores. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 25 nov. 2011, Segurança Pública.

APMG. *Plano de Desenvolvimento Institucional*. São José dos Pinhais, 2011.

ASSAD, Germano. PM reprime protesto de professores em Curitiba e mais de 200 se ferem. *El País*, Curitiba, 25 abril 2015, Brasil.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Two Faces of Power. *American Political Science Review*, Washington (D. C.), v. 56, n. 4, p. 947-952, dec.1962.

BERRY, Frances S.; BERRY, William D. Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In.: SABATIER, P.A.; WEIBLE, C.M. (Org.). *Theories of the Policy Process*. 3. ed. Westview: Boulder/CO, 2014.

BAYLEY, David. The police and political development in Europe. In: TILLY, Charles. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1975.

BATISTI, Leonir. *Segurança Pública: os reflexos da falta de eficiência do sistema criminal*. Curitiba: Juruá, 2014.

BAUMAN, Zygmunt. *O mal-estar da pós-modernidade*. Tradução Mauro Gama e Cláudia Martinelli Gama. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998

BENGOCHEA, J. L. *et al.* A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 1, p. 119-131, 2004.

BENJAMIN, Cid. *Hélio Luz: um xerife de esquerda*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

BREITBACH, Aurea Correa de Miranda. Notas sobre a importância metodológica dos conceitos. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, n. 9, p. 121-5, 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Política e Insulamento Burocrático no Brasil. In.: NUNES, Edson. *A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

BONAFONT, L.C. *Redes de políticas públicas*. Madri: Centro de Investigaciones Sociologicas, 2004.

BORDIN, Marcelo. A repressão policial na Guerra do Contestado. *Encontro Anual da ANDHEP*, 2012.

BUENO, Samira. Letalidade na ação policial. In. LIMA; RATTON; AZEVEDO. *Crime Polícia e Justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *O Processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública (1995-2002)*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. São Carlos: UFSC, 2004.

_____. Análise de Políticas Públicas: da Técnica às Ideias. *Revista Agenda Política*, vol. 3, n. 2, jul./dez. 2015.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *25 anos de constituição: há o que comemorar?* [online]. Gazeta do povo, Curitiba, 04.10.2013. Justiça e Direito.

CHUEIRI, Vera Karan; CAMARA, Heloisa Feranandes. (Des)ordem constitucional: engrenagens da máquina ditatorial no Brasil pós-64. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 259-288, 2015.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. *Participation in American Politics: the dynamics of agenda-building*. Baltimore/London: Johns Hopkins University Press, 1983.

CORIAT, Benjamin et al. Science-based Innovation Regimes and Institutional Arrangements: from science-based “1” to science-based “2” regimes. In: *DRUID Summer Conference on Industrial Dynamics of the New and Old Economy -who is embracing whom?*, 2002, Copenhagen/Elsinore, 2002.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Estado, Polícia e Democracia*. Tese (Doutorado), Universidade de Brasília, Programa de Pós-graduação em Sociologia, 2001, cap. 1.

_____. *Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

CURY, A. *Organização & Métodos: uma visão holística*. Ed. Atlas, São Paulo, 2000.

DOLOWITZ, David P.; MARSH, David. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. In: *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v. 13, n. 1, jan. 2000, p. 5–24.

DOUGLAS, Mary. *Como as Instituições Pensam*. Tradução de Carlos Eugênio Marcondes Moura. São Paulo: USP, 1998.

DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall. 1984.

ETZIONI-HALEVY, E. Democracy-elite theory: stabilization versus breakdown of democracy. *European Journal of Sociology*, v. 30, p. 317-350.

FLORES, Joaquín Herrera. *La reinvencción de los derechos humanos*. Sevilla: Trapasueños, 2008.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: Direito ao Futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FREY, Klaus. Análise de Políticas Públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. PPGSP/UFSC, *Cadernos de Pesquisa*, n. 18, p. 1-36, set. 1999.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo, 2014.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo, 2017.

GARCÉ, Adolfo. El institucionalismo discursivo como oportunidad: la ciencia política latinoamericana y el estado del arte en la literatura sobre el poder político de las ideas. *Política y gobierno*, v. 22, n. 1, primero semestre de 2015, p. 199-226.

GRANOVETTER, Mark. *Le Marché Autrement*. Paris: Desclée de Brouwer, 2000.

_____. *Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness*. *American Journal of Sociology*, v. 91, n. 3, p. 481-510.

GRAWITZ, Madeleine. *Métodos y técnicas de las ciencias sociales*. Barcelona: Hispano Europea, 1975.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert O. Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework. In.: (Org.). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press, 1993, p 3-30.

GRESSLER, Lori Alice. *Introdução à Pesquisa: projetos e relatórios*. São Paulo: Loyola, 2003.

HALL, Peter A. *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. Princeton, Princeton University Press, 1989).

_____. Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, *Comparative Politics*, v. 25, n. 3, 1993, p. 275-296.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. *As Três Versões do Neo-institucionalismo*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política [online]. São Paulo, n.58, 2003.

IMMERGUT, E.M. The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics & Society*, v. 26, n.1, p. 5-34, 1998.

INSTITUTO SOU DA PAZ. *Onde Mora a Impunidade?* Porque o Brasil precisa de um indicador nacional de esclarecimento de homicídios. São Paulo, 2017.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

KINGDON, John W. Como Chega a Hora de uma Ideia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas Públicas: coletânea*. v. 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 219-224.

KOPPE, Jennifer; OLAVO, Jorge; DUARTE, Tatiana. Requião ameaça. E greve murcha. *Gazeta do Povo*, 11 mar. 2010, Vida e Cidadania.

KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LEMO, Cristina. Inovação na era do conhecimento. In: LASTRES, Helena M. M.; ALBAGLI, Sarita (Org.). *Informação e globalização na era do conhecimento*. Rio de Janeiro: Campus, 1999. cap. 5, p. 122-144.

LIMA, L.D.; MACHADO, C.V.; GERASSI, C.D. O neo-institucionalismo e a análise de políticas de saúde: contribuições para uma reflexão crítica. In: MATTOS, R.A.; BAPTISTA, T.W.F. (Org). *Caminhos para análise das políticas de saúde*. Porto Alegre: UNIDA, 2015. p.181-219.

LOWNDES, Vivien. Institutionalism. In.: MARSH, D; STOKER, Gary (Org.). *Theory and Methods in Political Science*. New York: Palgrave Macmillan, 2002, p 90-108.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: Fatores Organizacionais na Vida Política. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, v. 16, n. 31, nov. 2008, p. 121-42.

MARQUES, Eduardo César. Notas críticas à literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1997.

MEDEIROS, Mateus Afonso. A desmilitarização das polícias e a legislação ordinária. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 42, n. 165, jan./mar., 2005.

MONET, Jean-Claude. *Polícias e Sociedades na Europa*. Tradução Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001.

MORAES, Pedro Rodolfo Bodê de. *O Largo da (Des)Ordem* [online]. Disponível em <http://www.ninc.com.br/coluna-especial-detail.php?id_coluna=8>. Publicado em 01 de março de 2012.

MUCCIARONI, Gary. The garbage can model and the study of policy making: a critique. *Polity*, v. 24, n. 3, p. 459-482, 1992.

NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York, Cambridge: University Press, 1990.

NORTH, D.C., WALLIS, J.J., WEBB, S.B., WEINGAST, B.R. *Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development*. World Bank, Policy Research, working paper. 2007. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1015978>.

NUNES, E. D. O. *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond, 1996.

NUTT, P. The formulation process and tactics used in organizational decision making. *Organization Science*, v. 4, n. 2, p. 226-251, 1993.

OCDE. *Oslo Manual: guidelines for collecting and interpreting innovation data*. OECD, 2005.

PERES, Paulo Sérgio. *Comportamento ou Instituições? A Evolução Histórica do Neo-institucionalismo da Ciência Política*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. [online]. São Paulo, vol.23, n.68, 2008.

PESSALI, H. F.; DALTO, F.A.S. A mesoeconomia do desenvolvimento econômico: o papel das instituições. *Nova Economia*, v. 20, n. 1, p. 11-37, 201.

RIBEIRO, Diego. PM estuda pacote de mudança na carreira. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 23 set. 2015, Segurança Pública.

RIBEIRO, Lucas Cabral. História das polícias militares no Brasil e da Brigada Militar no Rio Grande do Sul. *Anais do XXVI Simpósio Nacional de História*. São Paulo, ANPUH, 2011.

RICCIO, Vicente. Diploma para quê? A educação superior e os praças da Polícia Militar de Minas Gerais. *Educacao e Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 4, p. 1111-1126, out./dez., 2017.

ROSS, Alf. *Direito e Justiça*. Tradução Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2003.

RUA, Maria das Graças. *Políticas Públicas*. Florianópolis: UAB, 2014.

RUDIO, Franz Victor. *Introdução ao projeto de pesquisa científica*. 24. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Oxford: Western Press, 1993.

SALAMA, Bruno Meyerhof. Sete Enigmas do Desenvolvimento em Douglas North. *Economic Analysis of Law Review*, v. 2, n. 2, p. 404-428, jul./dez., 2011.

SCHIMIDT, Vivien A. Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism. In.: BELAND, Daniel; COX, Robert Henry. *Ideas and Politics in Social Science Research*. 2011.

SCHUMPETER, J. *Teoria do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SENKOVSKI, Antonio. Anselmo de Oliveira, ex-comandante da PM, morre aos 47 anos em Curitiba. *Gazeta do Povo*, 17 jul. 2013, Vida e Cidadania.

SENTONE, Rafael Gomes. *Política Pública de Valorização Educacional na PMPR*. Trabalho de Conclusão de Curso do Curso de Especialização em Segurança Pública. Faculdade São Braz, 2017.

SKOLNICK, Jerome. *Justice without a trial*. New York: Macmillian, 1994.

SMITH, Kevin B.; LARIMER, Christopher W. *The Public Policy Theory Primer*. Philadelphia: Westview Press, 2009.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Pública: presente e futuro. *Estudos Avançados*, v. 20, n. 56, 2006.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, a. 8, n. 16, jul./dez. 2006.

SOUZA, Jessé. *A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato*. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

TAPIA, Jorge R. B., GOMES, Eduardo R. Ideias, interesses e mudanças institucionais. *Tempo social*, v. 20, n.1, p. 239-264, 2008.

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova*, v. 58, p.225-254, 2003.

WALKER, Jack L. The Diffusion of Innovations among the American States. *The American Political Science Review*, v. 63, n. 3, p. 880-899, sep., 1969.

WEBER, Max. *O que é a burocracia*. Traduzido pelo Conselho Federal de Administração. Brasília, 2012.

WINCHESTE, Lucy. *Políticas presupuestarias y gestión por resultados en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 2011.

APÊNDICE - ROTEIRO DE ENTREVISTAS

1) COMANDATES-GERAIS DA PMPR

Nome Completo:

Idade:

Formação:

Quanto tempo ocupou a função de comandante-geral:

Experiências anteriores como oficial superior:

Conhecimentos adquiridos no decorrer do exercício da função:

- a) Gostaria que o senhor(a) me contasse como foi o processo de gestão da ideia sobre a necessidade de institucionalização da pesquisa (ou o fomento a ela) na organização (*alternativa*). Como o senhor(a) percebeu a necessidade de tal mudança (*problema*)? Qual era o ambiente na corporação e as relações organizacionais (*política*).
- b) O senhor(a) poderia me relatar quais foram os obstáculos internos para colocar a pesquisa na agenda?
- c) Nessa decisão consegue citar aspectos subjetivos que lhe influenciaram (crenças, valores, contato externo com pesquisa, etc.)
- d) E aspectos objetivos (estudos financeiros, pareceres técnicos)?
- e) Ao tomar a decisão alguma opinião de outros oficiais foi determinante? O senhor(a) recorda quais foram as opiniões e as funções exercidas pelos oficiais?
- f) A ideia teve boa receptividade por organizações externas (incluindo aqui o poder legislativo)? Quais organizações ou atores foram propensos a ideia e quais criaram obstáculos? Especifique.
- g) O que mais considerou para a decisão (se puder descrever o contexto)? Quais os principais motivos? Tinha objetivo(s) bem definido(s)? Foi(ram) atingido(s)?
- h) O senhor percebeu impacto da decisão na corporação? E no público em geral?
- i) Em sua opinião, qual a importância da pesquisa para a organização? Ela auxilia no desenvolvimento institucional? Como serão, na sua avaliação, acolhidas as pesquisas contrárias à cultura institucionalizada na corporação?

2) MESTRES E DOUTORES

Nome Completo:

Idade:

Programa de Mestrado/Doutorado (concluído):

Lotação:

- a) Cite os motivos que lhe influenciaram na escolha de realizar o Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu*.
- b) Ao tomar a decisão, a opinião de outros oficiais foi determinante? Quais?
- c) Indique se houve e qual foi o apoio da organização militar para a conclusão dos programas (ex. dispensa ou compensação de horários de expediente, subvenções em atividades acadêmicas, apoio do chefe imediato, auxílio de colegas de serviço na troca de escalas, etc.).
- d) Quais as maiores barreiras para a conclusão do curso?
- e) Em sua opinião, qual a importância da pesquisa para a corporação? Ela auxilia no desenvolvimento institucional? Sua pesquisa foi divulgada na corporação? Foi implementada como programa institucional?
- f) Quais instrumentos devem ser criados para facilitar a sedimentação de uma cultura de pesquisa na corporação.

3) VICE-MINISTRO DE SEGURANÇA PÚBLICA DE COSTA RICA

Nome Completo:

Idade:

Cargo:

Programa de Mestrado/Doutorado (concluído):

- a) A taxa de homicídios na Costa Rica é um dos mais baixos da América Latina, segundo a ONU (8.5 em 100.000 habitantes; UNODC, 2013). Em sua opinião por qual motivo?
- b) De outro norte, a confiança nas instituições policiais, segundo dados do CIEP, é baixa (6.4; UCR, 2018). Quais os motivos? O que se tem feito para melhorar essa realidade?

- c) A grande imigração de haitianos, nicaraguenses e venezuelanos tem causado que tipo de alteração no âmbito da segurança pública no país? Quais as medidas adotadas pelo governo em especial pelas forças de segurança?
- d) A participação da sociedade se faz em que grau? Existem conselhos da comunidade? Qual sua modalidade? (1) organização da prevenção do crime tendo como base a comunidade; (2) reorientação das atividades de policiamento para enfatizar os serviços não emergenciais e para organizar e mobilizar a comunidade para participar da prevenção do crime; (3) descentralização do comando da polícia por áreas; e (4) participação de pessoas civis, não-policiais, no planejamento, execução, monitoramento e/ou avaliação das atividades de policiamento.
- e) Como funciona o trabalho da Reserva da Polícia? Quais suas atribuições? Qual o orçamento para remuneração destes profissionais?
- f) Houve recentemente uma descentralização da execução do policiamento, com a lei da Polícia Municipal. Por qual motivo isso ocorreu e como tem sido este processo?
- g) Qual o nível de ingresso nas forças de segurança? Há uma preocupação em selecionar pessoas com nível superior?
- h) Qual o tempo de formação dos policiais de base e quais as áreas de conhecimento a que se dá ênfase?
- i) Quem fica responsável pela pesquisa nas organizações policiais? São só de cunho estatísticos ou acadêmico? A Academia Nacional de Polícia tem essa missão?
- j) Favor relatar outras considerações que achar pertinente sobre a segurança pública no país.

ANEXO I

CONTRACHEQUE

O salário dos policiais militares ainda responde a uma lei de 1973. Entenda a composição, o que o governo propõe e o que os militares pleiteiam.

COMO É O SALÁRIO DOS PMS

O salário dos PMs hoje é composto de soldo e gratificações (a maior parte), veja dois exemplos:

	Soldo	Gratificações	Total
Soldado em início de carreira	338,63	+ 1.479,50	= 1.818,13
Coronel	915,22	+ 9.057,21	= 9.972,43

O QUE O GOVERNO PROPÕE

Incorporar soldo com gratificações e oferecer três reajustes em escala.

1ª Fase – Ocorreria em abril, após a aprovação da proposta na Assembleia. Trata-se somente da transformação do soldo mais as gratificações em salário-base.

2ª fase – Aplica o reajuste do funcionalismo público, de 5%, sobre o soldo incorporado. O ganho, segundo a proposta do governo, estaria aí, pois os policiais passam a receber aumento sobre as principais gratificações fixas também.

3ª e 4ª fase – Deve ocorrer até o fim do ano. O reajuste ficaria em até 17% e está atrelado a índice de arrecadação de impostos.

O QUE QUEREM OS PMS

Os PMs dizem não reconhecer e nem aprovar a proposta do governo. A ideia é que o escalonamento seja mais justo.

(em R\$)

Posto ou graduação	Valor Atual	Proposta Governo	Quanto querem os PMs
Coronel	915,22	11.655,00	11.655,00
Tenente Coronel	835,60	11.072,25	10.641,01
Major	798,07	10.518,64	10.163,16
Capitão	732,18	9.992,71	9.324,00
1º Tenente	669,03	5.995,62	8.519,80
2º Tenente	602,22	5.396,06	7.668,99
Asp. Oficial	486,90	4.316,85	6.200,46
Cadete 3º ano	436,96	2.500,00	5.559,43
Cadete 2º ano	409,10	2.250,00	5.209,97
Cadete 1º ano	390,80	2.025,00	4.976,68
Sub Tenente	486,90	3.381,00	6.200,46
1º Sargento	436,96	3.127,43	5.559,43
2º Sargento	409,10	2.892,87	5.209,97
3º Sargento	390,80	2.675,90	4.976,68
Cabo	349,62	2.475,21	4.452,21
Soldado	338,63	2.289,57	4.312,35
Soldado 2ª Classe	320,33	1.144,78	4.079,25

Fonte: Agência de Notícias do Governo do Paraná, projeto lei número 016/2010, policiais militares, APRA e AMAL.

(GAZETA DO POVO, 11 jul. 10)

ANEXO II

Plano Estratégico de Ensino da Academia Policial Militar do Guatupê (2015-20)

ANEXO III

Currículos Curso Superior de Polícia – 2017 e 2018

ANEXO IV

Tabela de Áreas de Conhecimentos – CAPES

ANEXO V

Dados da Comissão de Promoção de Oficiais – Dissertações e Teses

ANEXO VI

Protocolo de Viagem Internacional